

**Жамборов Анзор Анатольевич**

адъюнкт кафедры конституционного  
и административного права  
Краснодарского университета МВД России,  
преподаватель кафедры огневой подготовки  
Северо-Кавказского института повышения  
квалификации (филиала)  
Краснодарского университета МВД России

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

---

### **Аннотация:**

*В статье раскрывается понятие конституционно-правового статуса главы муниципального образования, его правовое и нормативное регулирование. Представлен анализ статусных характеристик главы муниципального образования, который рассматривается как субъект права и публично-властный институт в системе местного самоуправления в России.*

### **Ключевые слова:**

*конституционно-правовой статус, глава муниципального образования, публично-властный институт, правосубъектность, правоспособность и дееспособность, муниципально-властные полномочия, высшее должностное лицо.*

---

**Zhamborov Anzor Anatolyevich**

Postgraduate student, Constitutional  
and Administrative Law Department,  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs,  
Lecturer, Firing Training Department,  
North Caucasus Institute for Advanced Training,  
branch of Krasnodar University of  
the Ministry of Internal Affairs of Russia

## **CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE MUNICIPALITY HEAD**

---

### **Summary:**

*This article reveals the concept of constitutional and legal status of the municipality head, its legal and normative regulation. The author analyzes the status characteristics of the municipality head. The municipality head is considered as a subject of law and a public authority institution in the local government system of Russia.*

### **Keywords:**

*constitutional and legal status, head of a municipality, public authority institution, legal personality, legal capacity, municipal authorities, top executive.*

---

В современных условиях развитие и строительство правового государства в Российской Федерации невозможно без эффективно функционирующей системы местного самоуправления.

Необходимо признать, что как форма народовластия местное самоуправление одновременно есть одна из основ конституционного строя и демократический способ социального управления обществом. Глава муниципального образования как публично-властный институт в системе местного самоуправления в России в нынешнем его виде возник сравнительно недавно, в новейшей российской истории, а само название выборного должностного лица «глава муниципального образования» законодательно было закреплено лишь в принятом в 1995 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], что стало следствием выбора западноевропейской модели развития местного самоуправления. Однако на протяжении всей истории существования Российского государства на нижнем уровне территориально-публичного образования всегда имела место должность его руководителя, который в разные эпохи обладал разным правовым статусом и, соответственно, различными полномочиями.

Принятие ФЗ 2003 г. и дальнейшее проведение муниципальной реформы в России поставили немало проблем, требующих решения. Ряд вопросов связан со статусом выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе главы муниципального образования. Как справедливо отмечалось в литературе еще в 2003 г., однозначное определение правового статуса главы муниципального образования является достаточно серьезной проблемой как в теоретических спорах ученых, специализирующихся в муниципально-правовой проблематике, так и на практике муниципального строительства [2].

Прежде чем анализировать статусные характеристики главы муниципального образования, уточним некоторые исходные понятия. Так, признанным считается положение о том, что существенной характеристикой органа публичной власти является содержание и объем его правового статуса [3]. При этом следует, однако, заметить, что понятие «правовой статус» используется достаточно широко [4]. Сам термин «статус» переводится с латинского как «положение или состояние кого-либо (чего-либо)», поэтому выражения «правовой статус» и «правовое положение» обычно употребляются как синонимы и используются для обозначения места субъекта правового общения [5]. Наибольшее значение в правовом статусе имеет его структура, содержание (при этом структуру правового статуса следует понимать как общее, а содержание правового статуса – частное явление; содержание правового статуса субъекта права различает их между собой, в то

время как его структура объединяет их всех [6]), в связи с чем остановимся на этом вопросе несколько подробнее, учитывая, что он неоднозначно трактуется в юридической литературе.

Например, применительно к личности имеется следующее определение ее правового статуса: «Правовые установления, связанные с принадлежностью к гражданству и регулированием отношений по поводу гражданства; юридически закрепленные общие принципы статуса личности, речь идет о таких принципах правового статуса, как равноправие, гарантированность, неотъемлемость прав и свобод и т. д.; основные права, свободы и обязанности. То есть те, которые неотделимы от человека, гражданина, принадлежат всякому лицу как субъекту права, независимо от реализации им своей правоспособности» [7]. По мнению Н.Л. Граната, «в структуру конституционного статуса личности как интегративного понятия входят следующие компоненты: гражданство; правосубъектность, включающая правоспособность и дееспособность; основные права, свободы, законные интересы и обязанности; правовые принципы; юридическая ответственность» [8].

Согласно еще одной точке зрения, это совокупность основных прав, свобод и обязанностей, которая образует конституционно-правовой статус человека и гражданина [9]. Как видно, выделяются несколько основных моментов. В числе таких элементов права, свободы, обязанности, гарантии их реализации, общие предпосылки обладания правами. В связи с этим отмечается, что отождествление институтов прав и обязанностей с правовым статусом – явление распространенное. В действующем законодательстве зачастую правовое положение (статус) стоит в одном ряду с правами и свободами. Тем самым как бы объединяются в единое понятие два соподчиненных института. В то же время правовое положение личности необходимо рассматривать как комплексный государственно-правовой институт, составной частью которого являются основные права, свободы и обязанности граждан [10].

Далее, поскольку в субъективном смысле право нужно трактовать как определенную меру возможного поведения, гарантированную государством, а обязанность – это вид и мера установленного государством должного поведения, обеспеченная мерами юридической ответственности [11], то в состав правового статуса также входят как его элементы правовые гарантии, которые представляют собой систему юридических условий и средств, создающих равные возможности субъектов (депутата, выборного должностного лица) для фактического осуществления своих прав, свобод и законных интересов и их охраны [12]. При этом и реализация прав, и осуществление гарантий базируются на основополагающих правовых началах, определяющих общее направление развития правового статуса [13] (в нашем случае применительно к главе муниципального образования).

Соответственно, для того чтобы глава муниципального образования приобрел необходимый объем прав и обязанностей, а также был признан в качестве субъекта права, он должен обладать таким признаком, как правосубъектность [14]. Правосубъектность не только образует предпосылку субъективных прав и обязанностей, но и сама является субъективным правом особого рода, являясь «правом на право» [15]. Исходя из чего следует заключить, что правосубъектность также входит в состав правового статуса [16].

Как правило, под правосубъектностью понимается способность быть субъектом права, включающая в себя правоспособность и дееспособность [17]. Поскольку в качестве элемента дееспособности как составляющей правосубъектности теоретической наукой выделяется деликтоспособность, то есть способность отвечать за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей, то в качестве элемента правового статуса выделяется и юридическая ответственность [18]. Отталкиваясь от этих общетеоретических положений, рассмотрим статус главы муниципального образования.

Здесь нужно отметить, что глава муниципального образования, как отмечалось, формируется путем выборов (либо прямым, то есть населением, либо депутатами представительного органа), то есть находится в общественных отношениях, связанных с функционированием института народного представительства, и поэтому содержание его правового статуса во многом определяется именно этим обстоятельством. При этом реализация главой муниципального образования своих полномочий осуществляется в рамках муниципально-правовых отношений. В этих правоотношениях реализуется один из основополагающих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации – соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Глава муниципального образования выступает в качестве гаранта соблюдения этого принципа на территории муниципального образования. Соответствующие полномочия главы предусмотрены действующим законодательством и муниципальными правовыми актами [19]. Нужно также отличать нормативный статус от фактического [20], поскольку глава муниципального образования руководствуется не только нормами права, но и традициями, обычаями, нормами морали, этики, практикой и т. д.

В статье мы рассматриваем только правовой статус главы муниципального образования, под которым следует понимать совокупность составных элементов, определяющих правомочия, 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.

Подводя итог, мы можем отметить, что правовым статусом главы муниципального образования нужно считать совокупность составных элементов, определяющих правомочия, порядок формирования, механизм реализации и юридическую ответственность высшего должного лица муниципального образования.

### Ссылки:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Российская газета. 1995. 1 сент.
2. Сагиндыкова А.Н., Соловьев С.Г. Спорные аспекты в правовом статусе главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 1. С. 39 ; См. также: Чаннов С.Е. Правовой статус должного лица органов государственной власти и местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 28.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1997. С. 231.
4. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право. М., 1998. С. 206.
5. Словарь юридических латинских терминов и выражений. М., 1999. С. 91 ; Белов Г.А. Права человека. Политология. М., 1996 ; Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М., 1985 ; Топорнин Б.Н. Конституционный статус гражданина. М., 1989 и т. д.
6. Вален М.В. Правовой статус депутата и выборного должностного лица (проблемы теории) // Юридический мир. 2006. № 8. С. 12.
7. Конституционное право / под ред. А.Е. Козлова. М., 1997. С. 154.
8. Там же. С. 57.
9. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 158.
10. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 13.
11. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1980. Т. 2. С. 117 ; Братусь С.И. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 3.
12. Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 279.
13. Вален М.В. Указ. соч. С. 12.
14. Алексеев С.С. Общая теория права. С. 151 ; См. также: Данилов И.С. Парламентский (депутатский) мандат в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38–40.
15. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1997. С. 188.
16. Окулич И.П. Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: правовой статус, природа мандата, проблемы ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 53.
17. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1962. С. 200–208.
18. Спиридонов Л.И. Указ. соч. С. 187.
19. Жамборов А.А. Реализация главой муниципального образования своих полномочий (вопросы правового регулирования) // Теория и практика общественного развития. 2014. № 14. С. 133.
20. Сарыков К.Т. К вопросу о понятии конституционно-правового статуса органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 15.

### References:

1. 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal. Law of 28.08.1995 № 154-FZ' 1995, *Russian newspaper*, Sep. 1.
2. Sagindykova, AN & Soloviev, SG 2003, 'Controversial aspects of the legal status of the head of the municipality', *Constitutional and municipal law*, no. 1, p. 39; See also: Channov, SE 2000, *The legal status of the proper officials of state and local authorities*, PhD thesis, Saratov, p. 28.
3. Matuzov, NI & Malko, AV 1997, *The theory of state and law*, Moscow, p. 231.
4. Kozlova, EI & Kutafin, OE 1998, *Constitutional law*, Moscow, p. 206.
5. *Latin dictionary of legal terms and expressions* 1999, Moscow, p. 91; Belov, GA 1996, *Human rights. Political science*, Moscow; Vitruk, NV 1985, *The legal status of the individual in the USSR*, Moscow; Topornin, BN 1989, *The constitutional status of the citizen*, Moscow, etc.
6. Valen, MV 2006, 'The legal status of a deputy and an elected official (problems of theory)', *Legal World*, no. 8, p. 12.
7. Kozlov, AE (ed.) 1997, *Constitutional law*, Moscow, p. 154.
8. Kozlov, AE (ed.) 1997, *Constitutional law*, Moscow, p. 57.
9. Baglay, MV 1998, *Constitutional law of the Russian Federation*, Moscow, p. 158.
10. Voevodin, LD 1997, *The legal status of the person in Russia*, Moscow, p. 13.
11. Alekseev, SS 1980, *General Theory of Law: in 2 vol.*, Moscow, vol. 2, p. 117; Bratus, SI 1950, *Subjects of civil law*, Moscow, p. 3.
12. Matuzov, NI & Malko, AV 1997, *The theory of state and law*, Moscow, p. 279.
13. Valen, MV 2006, 'The legal status of a deputy and an elected official (problems of theory)', *Legal World*, no. 8, p. 12.
14. Alekseev, SS 1980, *General Theory of Law: in 2 vol.*, Moscow, vol. 2, p. 151; See also: Danilov, IS 2002, *Parliament (deputy) mandate in the Russian Federation*, PhD thesis, Moscow, p. 38-40.
15. Spiridonov, LI 1997, *The theory of state and law*, Moscow, p. 188.

16. Okulich, IP 2003, *Deputy legislative (representative) body of the government of the Russian Federation: legal status, the nature of the mandate, liability issues*, PhD thesis, Chelyabinsk, p. 53.
17. Ioffe, OS & Shargorodskiy, MD 1962, *Problems in the theory of law*, Moscow, p. 200-208.
18. Spiridonov, LI 1997, *The theory of state and law*, Moscow, p. 187.
19. Zhamborov, AA 2014, 'Implementation of the head of the municipality of its powers (regulatory matters)', *Theory and practice of social development*, no. 14, p. 133.
20. Sarykov, KT 2009, 'On the concept of constitutional and legal status of local government', *Municipal Service: legal issues*, no. 4, p. 15.