УДК 342

***ПОЛНОМОЧИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В КОНТЕКСТЕ ИХ СОДЕРЖАНИЯ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация. Исследуются особенности правового статуса главы муниципального образования, имея в виду его полномочия. Анализируются нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», других нормативно-правовых актов, в которых регулируются исключительные и иные виды полномочий главы муниципального образования, а также научные труды, где затрагивается заявленная проблематика. Отмечается, что регулирование полномочий главы муниципального образования имеет неоднозначный и излишне сложный характер. Такое положение во многом обусловлено тем, что глава муниципального образования в обязательном порядке должен совмещать эту должность либо с должностью председателя представительного органа местного самоуправления либо с должностью главы местной администрации, что затрудняет четко определять круг его полномочий. В данной связи обосновываются предложения по совершенствованию правового регулирования полномочий главы муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, полномочия, местная администрация, закон, устав.

POWERS OF THE MUNICIPAL FORMATION HEAD

IN THE CONTEXT OF THEIR CONTENT AND APPROPRIATENESS

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract. The article examines the features of the legal status of the head of the municipality, bearing in mind his powers. The article analyzes the provisions of the Federal Law "On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation", other regulatory legal acts that regulate exclusive and other types of powers of the head of the municipality, as well as scientific works that address the stated issue. It is noted that the regulation of the powers of the head of the municipality is ambiguous and overly complex. This situation is largely due to the fact that the head of the municipality must necessarily combine this position with either the position of the chairman of the representative body of local self-government or the position of the head of the local administration, which makes it difficult to clearly define the scope of his powers. In this regard, proposals are substantiated for improving the legal regulation of the powers of the head of the municipality.

Keywords: local self-government, head of the municipality, powers, local administration, law, charter.

Главы муниципального образования (далее – глава МО, за исключением цитат из правовых актов) является обязательным элементом в системе должностных лиц местного самоуправления, что следует из ч. 2 ст. 34 пока еще действующего федерального закона о местном самоуправлении (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], далее - Закон о местном самоуправлении). А согласно ч. 1 ст. 36 глава МО является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, причем в литературе справедливо подчеркивается, что речь идет именно о «собственных» полномочиях[2, с. 202], что определяет высокую степень управленческой компетенции главы МО. В литературе отмечено, что ключевая роль главы МО, «возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального

образования», обуславливает острую актуальность правовых аспектов статуса этой должности[3, с. 43]. Как отмечает В.И. Васильев, в Законе о местном самоуправлении статус выборного должностного лица местного самоуправления отрегулирован «чересчур кратко и с явными пробелами» [4, с. 128].

Как бы ни было, но глава МО в качестве высшего должностного лица муниципального образования занимает более высокое положение, нежели все остальные должностные лица, имеющиеся в данном муниципальном образовании, и соответственно должен в наибольшей степени отражать интересы населения муниципального образования[5, с. 49]. Это не обязательно предполагает прямое служебное или дисциплинарное подчинение ему иных должностных лиц местного самоуправления. Если глава МО возглавляет местную администрацию, тогда все иные должностные лица местной администрации находятся в его служебном и дисциплинарном подчинении. Если глава МО возглавляет представительный орган, тогда в его прямом подчинении находятся служащие аппарата данного органа, а работники местной администрации в служебном отношении подчиняются главе местной администрации. Столь высокое положение главы МО в системе публично-властных отношений в муниципальном образовании означает, что он несет высшую ответственность за положение дел на территории муниципального образования, и речь идет прежде всего о муниципально-правовой ответственности[6, с. 31].

И здесь, при таком статусе главы МО, очень важно подчеркнуть, что указанная ответственность предполагает наличие соответствующих полномочий. И вот здесь имеется ряд неоднозначных законодательных положений. Согласно ч. 2 ст. 36 Закона о местном самоуправлении глава МО, как отмечалось выше, либо одновременно является главой местной администрации, либо председателем представительного органа местного самоуправления (исключение составляют сельские поселения, где глава муниципального образования может совмещать все три основные муниципальные должности). Соответственно полномочия главы МО складываются из собственных (исключительных) полномо-

чий главы муниципального образования, независимо от того, какую еще должность он замещает, и полномочий той должности, которую он одновременно занимает в соответствии с уставом муниципального образования. Рассмотрим виды и содержание указанных полномочий и их соотношение. С методологической точки зрения акцент при этом будет делаться на разделении полномочий по должностному критерию как наиболее важному в контексте исследуемой проблематики и как наименее исследованному в науке муниципального права.

Итак, согласно ч. 4 ст. 36 Закона о местном самоуправлении глава МО обладает следующими полномочиями: представляет муниципальное образование в во всех видах публично-властных отношениях, без доверенности действует от имени муниципального образования; подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в пределах своих полномочий правовые акты; вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий [1].

Однако содержание этих полномочий показывает, что не все из них являются исключительными полномочиями главы МО, которыми он обладает, независимо от того, какую еще должность он при этом совмещает. Так, издавать правовые акты может и глава местной администрации, не являющийся главой МО. Другие полномочия также нуждаются в корректировке. Так, в первом из приведенных полномочий лишней является фраза «без доверенности действует от имени муниципального образования», поскольку муниципальное образование как территориально-публичное образование (территориально-публичный коллектив) в том понимании, которое дается самим Законом о местном самоуправлении (ч. 1 ст. 2), не может давать доверенности, здесь и сама постановка о доверенности действовать от имени муниципального образования непротиворечива, поскольку в контексте представительства интересов му-

ниципального образования как территориально-публичного коллектива проблематично вести речь о доверенности, учитывая, что путем избрания соответствующих органов и должностных лиц определены те, кому поручается представлять интересы муниципального образования как внутри, так и вовне муниципального образования. В этом контексте схожую ситуацию приводит А.Зуйков, комментируя статус полномочных представителей Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе, которые «от имени Президента» (но не от имени Российской Федерации) представляют на заседаниях соответствующей палаты внесенные Президентом РФ проекты законов о поправках в Конституцию РФ и о ее пересмотре, другие законопроекты и т.д. [7, с. 61]

Подчеркнем, что речь идет о полномочии главы МО представлять всё территориально-публичное образование, а не принятие от его имени решений в отдельных областях общественных отношений. Глава МО, будучи избранным в единственном числе (не имеет значения кем – населением или депутатами согласно уставу муниципального образования), также не может быть заменен никем по доверенности, поскольку у него не может быть заместителей как у главы МО, а в случае временной невозможности исполнять обязанности главы МО эти обязанности исполняет другое лицо, указанное в уставе муниципального образования, которое также не нуждается в доверенности. Соответственно лицо, которое замещает временно главу МО, принимает решения не от имени муниципального образования, а от имени главы МО. И в этом контексте представляется резонным замечание Н.Н. Аверченко – этот автор, критикуя положения ст. 125 ГК РФ и имея в виду исключительно гражданско-правовые отношения, в частности пишет, что содержащиеся в этой статье «указания на то, что от имени Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований выступают их органы, являются юридически некорректными, поскольку создают впечатление, что органы являются представителями публичных образований. В действительности никаких, пусть даже особых отношений представительства в данном случае не возникает, и в гражданских правоотношениях

участвуют сами публичные образования, действующие через свои органы» [8, с. 371]. В этой связи целесообразно п. 1 ч. 4 ст. 36 Закона о местном самоуправлении ФЗ 2003 г. изложить в следующей редакции: представляет муниципальное образование в территориально-публичных отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями. Что касается последнего в указанном выше перечне полномочия, то оно носит слишком общий, неконкретный характер [9, с. 64]. К тому же если глава МО образования исполняет полномочия председателя представительного органа, то его полномочий в этой сфере явно недостаточно (здесь ведущую роль имеет глава местной администрации), и полномочие, на наш взгляд, было введено законодателем в 2009 г. без необходимых на то оснований.

В целом же, как видно, собственных, исключительных полномочий Главы МО согласно Закону о местном самоуправлении немного [10]. Данное обстоятельство обусловлено избранной законодателем модели системы органов местного самоуправления, в которой глава МО как самостоятельная фигура действовать не может – он обязательно должен одновременно исполнять полномочия либо главы местной администрации, либо председателя представительного органа местного самоуправления (либо в сельских поселениях совмещать все основные должности), и основная часть полномочий относится как раз к совмещаемой должности [11, с. 38].

Вместе с тем имеет место следующая ситуация. В ряде федеральных законов закрепляются полномочия главы МО в разных сферах правовых отношений, в ст. 152 БК РФ (участие в бюджетном процессе), в ст. 40 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в части образования избирательных участков), в ст. 30.1 ЗК РФ (в части определения периодического печатного издания для опубликования условий аренды земельных участков), в ст. 31 ГрадК РФ (в части принятия решения о проведении публичных слушаний по вопросу о проекте правил землепользования и застройки) и др. [9, с. 66] Подчеркнем: указы-

вается именно глава МО, а не иное должностное лицо. В этой связи, как представляется, в ч.4 ст. 36 Закона о местном самоуправлении необходимо сделать дополнение следующего содержания: полномочия главы МО могут определяться иными федеральными законами, законами субъектов федерации, а также уставом муниципалитета.

Затронем далее вопрос о полномочиях главы МО, которые разделяются между полномочиями главы МО-председателя представительного органа и полномочиями главы МО-главы местной администрации. Так, если глава МО исполняет полномочия председателя представительного органа, то ч. 6 ст. 37 Закона о местном самоуправлении заключает контракт с главой местной администрации. По поводу контракта имеется немало публикация (работы С.Е. Чаннов, М.В. Преснякова, Л.В. Андриченко, О.А. Борзуновой, Ю.К. Краснова и др.) и этот вопрос здесь не комментируется. Но обращает на себя внимание то обстоятельство, что формулировка указанной нормы некорректна, имея в виду, что глава местной администрации «назначается» представительным органом, а глава МО только подписывает контракт, поэтому, очевидно, точнее вести речь не о заключении контракта, а об его подписании.

Сложнее ситуация, когда глава МО исполняет полномочия главы местной администрации. Дело в том, что, строго говоря, речь идет о полномочиях не главы местной администрации, а самой местной администрации, которая указывается в перечне органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 34 Закона о местном самоуправлении), где глава местной администрации не значится. Вместе с тем местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, который и принимает решение об издании, и подписывает муниципальные-правовые акты местной администрации как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления[9, с. 72]. Такая законодательная конструкция представляется небезупречной, но здесь она не рассматривается. При этом полномочия местной администрации по вопросам местного значения закрепляются, помимо Закона о местном самоуправлении, в

различных законах, в связи с чем отсутствие единой федеральной консолидации полномочий главы МО образования, председателя представительного органа и главы местной администрации приводит к значительной разнице консолидации этих полномочий в уставах муниципальных образований, в которых не дается исчерпывающего перечня полномочий местной администрации, на необходимость чего указывает, в частности, П.Ю. Матюшенко[12]. Но поскольку они закрепляются в федеральных законах, то, разумеется, они реализуются, и находят отражение не в уставах, а в отраслевых муниципальных правовых актов, что, очевидно, некоторым образом затрудняет правоприменительную практику.

Поэтому целесообразно всё консолидировать полномочия главы МО, а также местной администрации и председателя представительного органа, определяемый федеральным законодательством в Законе о местном самоуправлении, на что обращается внимание в литературе[13, с. 34]. Наконец, еще одна группа полномочий главы МО вытекает из права муниципальных образований в своих уставах самим определять, на какой орган или должностное лицо возлагать те полномочия, которые не являются исключительными для этих органов и должностных лиц. Например, учреждать муниципальные унитарные предприятия могут и глава МО, и местная администрации, и представительный орган. Чаще всего в уставах муниципальных образований это полномочие передается местной администрации, и решение в таких случаях зависит от решения самих депутатов в процессе принятия соответствующего устава муниципального образования.

Кроме того, как опять же показывает муниципальная практика, в последние годы наметился явный вектор, когда глава МО одновременно является главой местной администрации, что позволяет не создавать конкуренции в общественно-политическом смысле в том, кто «главнее» в муниципальном образовании – избранный глава МО-председатель представительного органа, имеющий как должностное лицо сравнительно немного полномочий, но формально

занимающий высшую должность муниципалитета, или назначаемый глава местной администрации, который как должностное лицо имеет намного больше полномочий по решению вопросов местного значения. Во избежание такой ситуации представляется целесообразным исключить должность главы местной администрации, имея в виду, что глава МО до должности должен руководить местной администрацией.

Библиографический список

- 1 Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.03.2025).
2. Шугрина Е. С. Муниципальное право. М.: Норма, 2024.
3. Соловьев С.Г., Гладких Н.М. К вопросу о месте исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 10. С.41-46.
4. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. 2005. N12. С. 123-129.
5. Белоусова Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функций представительства населения // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 447-50.
6. Гончаров С.В. Институт досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования: дисс. ... канд. юрид. наук.. Белгород, 2014.
7. Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года: основные положения // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5. С. 58-64.
8. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая (постатейный) / Под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010.
9. Жамборов А.А. Институт главы муниципального образования: органи-

зационные и функциональные аспекты: дис ... канд. юрид. наук. Белгород, 2016.

10. Плиев Н.А., Басиев М.С. Проблемы правового статуса главы муниципального образования // Вестник магистратуры. 2022. № 11. С. 73-76.

11. Шошин Д.О. Полномочия главы муниципального образования при решении вопросов местного значения // Вестник Пензенского государственного университета. 2020. № 1. С. 36-39.

12. Матюшенко П.Ю. Правовой статус главы муниципального образования // Вопросы права. 2025. № 1. С. 32-37.

13. Никифоров В.М. Полномочия главы муниципального образования при решении вопросов местного значения // Отечественная юриспруденция. 2017. № 2. С. 34-36.

Оригинальность 76%