УДК 352.075.31:35.076.13 DOI: 10.12737/14307

ПОЛНОМОЧИЯ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Кузнецов А.С.[1]

В данной статье рассматриваются полномочия главы муниципального образования на примере различных регионов Центрального федерального округа. Выделяются различия полномочий главы муниципалитета в зависимости от того, возглавляет он представительный орган муниципального образования либо осуществляет руководство местной администрацией. Предлагаются возможные изменения в Федеральный закон №131«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Ключевые слова: глава муниципального образования, полномочия, правовой статус, высшее должностное лицо, Устав муниципального образования.

POWERS OF THE HEAD OF THE MUNICIPALITY AS AN ELEMENT OF LEGAL STATUS

KUZNETSOV A.S. - Postgraduate student of the Department of Theory and History of State and Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: *andr.kuznetsov57@yandex.ru*

The article discusses the powers of the head of the municipality on the example of different regions of the Central Federal District. Powers of the head of the municipality are highlighted, depending on whether he/she heads the representative body of the municipality or local government. Possible amendments to the Federal Law №131 “On General Principles of Local Government in the Russian Federation" are presented.

Keywords: head of the municipality, legal status, supreme official, charter of the municipality.

Одним из важнейших элементов правового статуса любого органа публичной власти является круг его полномочий. В отечественной и зарубежной научной литературе общетеоретические аспекты определения и соотношения понятий компетенции и полномочий органов публичной власти рассмотрены довольно подробно. Однако вопрос о содержании этих правовых категорий остается дискуссионным, зачастую они отождествляются либо определяются через взаимное использование этих понятий.

Говоря о компетенции применительно к управленческой деятельности, принято выделять два основных подхода широкий, применяемый к субъектам как публично-правовых, так и частно-правовых отношений, и более узкий, относящийся только к сфере публичной власти[2]. В первом случае иллюстрацией является определение компетенции, содержащееся в юридической энциклопедии, где под данной категорией понимается совокупность установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей (полномочий) организаций, органов, должностных лиц, а

Кузнецов Андрей Сергеевич – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, аспирант кафедры теории и истории государства и права (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: andr.kuznetsov57@yandex.ru

[2] Белоусова Е.В. О соотношении категорий «компетенция». «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 2. – С. 124.

также лиц, осуществляющих управленческие функции в коммерческих организациях[1]. В другом случае компетенция определяется как совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления)[2]. Легально установленное определение компетенции (содержащееся в нормативно-правовых актах, в настоящее время отсутствует, в связи с чем в научной литературе предлагается множество подходов к данной правовой категории.

В Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» понятие предметы ведения отсутствует, такие термины, как «полномочия» и «компетенция», встречаются не однократно. Так, термин «полномочия» используется применительно к федеральным региональным органам государственной власти в области местного самоуправления (ст. 5, б), к органам местного самоуправления применительно к решению вопросов местного значения (ст. 17), в отношении реализации отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления (ст.ст. 19–21), в отношении представительного органа, главы муниципального образования, главы местной администрации, избирательной комиссии муниципального образования, депутата и выборного должностного лица (ст.ст. 35, 36, 37, 39, 40). Можно отметить, что наличие полномочий для органов местного самоуправления означает наличие определенного круга обязанностей и соответствующих прав для осуществления вопросов местного значения и выполнения отдельных государственных полномочий.

Ранее действовавший Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] устанавливал лишь самые общие положения, касающиеся определения правового статуса главы муниципального образования, поскольку сама эта должность рассматривалась как возможная, но не обязательная в организационной структуре муниципальной власти и могла быть предусмотрена в Уставе муниципального образования наряду с иными муниципальными должностями. При этом законодатель исходил из того концептуального положения, что глава муниципального образования является выборным лицом – избирается либо населением на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава – и во всяком случае подотчетен населению непосредственно и представительному органу муниципального образования. Закон также содержал указание на то, что глава муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования и в соответствии с Уставом наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, а в случае его избрания населением вправе также, при закреплении такой возможности в Уставе, входить в состав представительного органа муниципального образования и председательствовать на его заседаниях. На практике соответствующая должность была введена в подавляющем большинстве муниципальных образований, замещалась по общему правилу, на основе всеобщих, равных и прямых выборов и в значительном большинстве муниципальных образований объединяла руководство местной администрацией с полномочиями председателя представительного органа муниципального образования[4].

---

[1] Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б. Н. Топорника - М.: Проспект, 2010. – С. 205– 206.

[2] Цит. по: Белоусова, Е.В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления / Е.В. Белоусова // Административное и муниципальное право. – 2013. - № 2. – С. 125.

[3] Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 23.07.2005.

[4] Джагарян Н.В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 4. – С. 69-70.

В настоящее время глава муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения применительно к тому, какой орган местного самоуправления возглавляет. Поэтому полномочия реализует и глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган, и глава муниципального образования, осуществляющий руководство местной администрацией[1].

Рассмотрим практические примеры нормативного закрепления полномочий глав муниципальных образований Центрального федерального округа.

Так, мэр города - глава г. Орла, согласно ст.17 Устава г. Орла, избираемый депутатами Орловского городского Совета народных депутатов, является его председателем.

На основании ч.1 ст.18 Устава г. Орла, мэр:

– представляет город в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени города Орла;

– подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые Орловским городским Советом народных депутатов;

– издает в пределах своих полномочий правовые акты и др.

На основании ст. 41, 42 Устава г. Курска глава города, избираемый Курским городским Собранием из числа депутатов Курского городского Собрания и исполняющий полномочия председателя Курского городского Собрания, как высшее должностное лицо города Курска имеет следующие полномочия:

– представление города Курска в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действие от имени города Курска;

– подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых Курским городским Собранием;

– издание в пределах своих полномочий правовых актов.

Глава города Липецка, который назначается на должность городским Советом и руководит работой исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления - администрацией города Липецка, на основании ст. 47 Устава города Липецка в целях решения вопросов местного значения обладает следующими полномочиями:

– издает постановления администрации города по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами области, а также распоряжения администрации города по вопросам организации работы администрации города;

– является распорядителем средств при исполнении бюджета города;

– совместно с городским Советом осуществляет мероприятия, направленные на установление межмуниципального сотрудничества.

Другая группа полномочий, установленная в рассматриваемых уставах, определяет правовой статус глав муниципальных образований как реализующих полномочия руководителя представительного органа или руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Например, глава г. Орла как руководитель представительного органа, согласно п.6– 17 ч.1 ст.18 Устава г. Орла:

– представляет Орловский городской Совет народных депутатов в отношениях с населением, органами государственной власти, другими муниципальными образованиями, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями;

[1] Кандрина Н.А. О полномочиях главы муниципального образования / Н.А. Кандрина // Гражданское общество и правовое государство. – 2013. – Т.2. – С. 17.

– выступает от имени Орловского городского Совета народных депутатов в суде без доверенности, приобретает имущественные и иные права и обязанности;

– созывает заседания Орловского городского Совета народных депутатов, председательствует на них, подписывает протокол заседания.

Глава г. Курска, согласно ст.43 Устава г. Курска:

– председательствует на заседаниях Курского городского Собрания, созывает очередные и внеочередные заседания Курского городского Собрания, доводит до сведения депутатов время и место проведения заседаний, а также проект повестки дня;

– представляет Курское городское Собрание во взаимоотношениях с гражданами, в органах государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления города Курска, органах местного самоуправления иных муниципальных образований, органах территориального общественного самоуправления, в трудовых коллективах, общественных объединениях и других организациях, в том числе зарубежных, без доверенности в соответствии с федеральным законом;

– организует деятельность Курского городского Собрания, его органов и осуществляет общее руководство работой аппарата Курского городского Собрания;

– осуществляет руководство подготовкой заседаний Курского городского Собрания;

– формирует и подписывает проект повестки дня заседаний Курского городского Собрания;

Полномочия же главы администрации г. Липецка как руководителя исполнительно - распорядительного органа, иные:

– на принципах единоначалия осуществляет руководство деятельностью администрации города и несет ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий;

– обеспечивает условия для взаимодействия городского Совета депутатов, его аппарата с администрацией города и ее отраслевыми (функциональными) органами;

– представляет администрацию города в отношениях со всеми юридическими и физическими лицами; в пределах своей компетенции заключает договоры.

Таким образом, полномочия главы муниципального образования отличаются в зависимости от того, возглавляет он представительный орган муниципального образования, либо осуществляет руководство местной администрацией.

В то же время современная практика местного самоуправления ставит вопрос о необходимости введения муниципальных выборов главы муниципального образования и наделения его полномочиями по руководству местной администрацией. Оправданным было бы внесение в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положения том, что высшим должностным лицом муниципального образования является глава местной администрации (руководитель исполнительно-распорядительного органа), избираемый на муниципальных выборах. Это позволит усилить взаимосвязь местного самоуправления с гражданами, увеличить число кандидатов на эту должность, что позволит выбрать наиболее подходящего главу, а также сосредоточить в руках главы муниципального образования необходимый объем полномочий, например, право, отклонить нормативный правовой акт представительного органа.

В законодательстве некоторых субъектов РФ, к примеру, Пермского края, Белгородской, Сахалинской, Тюменской областей и некоторых других, устанавливаются варианты наименования главы муниципального образования в зависимости от полномочий по реализации муниципальной власти[1].

В большинстве случаев если глава возглавляет представительный орган, то он именуется

[1] Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования //Журнал российского права.– 2008. – № 7. – С. 24-25.

председателем представительного органа. При осуществлении высшим должностным лицом муниципального образования функций по руководству местной администрации - глава администрации. Установление наименования главы муниципального образования в зависимости от реализации фактических функций по осуществлению муниципальной власти свидетельствует о справедливости сделанного ранее вывода о самостоятельности такого субъекта власти, как глава муниципального образования. На практике глава муниципального образования реализует функции муниципальной власти не как высшее должностное лицо муниципального образования, а как руководитель органа местного самоуправления, который он возглавляет – представительного или исполнительно-распорядительного, что предполагает наделение его полномочиями специального характера, которые можно подразделить на исполнительно-распорядительные и представительские. Наделение главы местной администрации или председателя представительного органа муниципального образования статусом главы муниципального образования означает для них переход в принципиально новое функциональное и организационно-правовое качество с более существенными и широкими полномочиями во взаимоотношениях с местным сообществом, во внутриструктурных взаимоотношениях с другими органами и должностными лицами муниципального образования, во внешних отношениях с органами и должностными лицами государственной власти и органами и должностными лицами других муниципальных образований.

Таким образом, глава муниципального образования вправе самостоятельно решать значительный круг вопросов, в том числе издавая при этом акты, обязательные к применению на территории муниципального образования. Кроме того, следует особо обратить внимание на то, что именно на него возложено обеспечение осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, что требует от главы муниципального образования обеспечения взаимодействия между этими органами.

Библиография/References:

1. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. – 2008. – № 7. – С. 24– 25.

2. Белоусова Е. В. О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 124.

3. Джагарян Н. В. Представительные начала правового статуса главы муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 4. – С. 69-70.

4. Кандрина Н.А. О полномочиях главы муниципального образования // Гражданское общество и правовое государство. – 2013. – Т.2. – С. 17.

5. Селютина Е.Н. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: правовой и политический аспекты. Дис…канд.юрид. наук. – Орел, 2003. – 24 с.

6. Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 23.07.2005.

7. Юридическая энциклопедия / Под общ. ред. Б. Н. Топорника. – М.: Проспект, 2010. – С. 205-206.

1. Aktual'nye problemy pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniia [Actual problems of the legal status of head of the municipality] // Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian law]. – 2008. – №7. – P. 24–25. (In Russ.)

2. Belousova, E. V. (2013) O sootnoshenii kategorii «kompetentsiia», «polnomochiia» i «predmety vedeniia» v sisteme mestnogo samoupravleniia [On the relation between the categories of «competence», «authority» and «objects of knowledge» in the system of local self-government] // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo [Administrative and municipal law]. – №2. – P. 124. (In Russ.)

3. Dzhagarian, N. V. (2010) Predstavitel'nye nachala pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniia [Representative beginning of the legal status of head of the municipality] // Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie [Science and Education: Agriculture and economics; entrepreneurship; law and governance]. – № 4. – P.69-70. (In Russ.)

4. Kandrina, N. A. (2013) O polnomochiiakh glavy munitsipal'nogo obrazovaniia [The powers of the head of the municipality] // Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo [Civil society and the rule of law]. – V.2. – P. 17. (In Russ.)

5. Seliutina, E.N. (2003) Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i organov mestnogo samoupravleniia: pravovoi i politicheskii aspekty [Interaction of public authorities of subjects of the Russian Federation and local governments: legal and political aspects]. Dis…kand.iurid. nauk. – Orel. – 24 p. (In Russ.)

6. Federal'nyi zakon ot 28.08.1995 №154-FZ (red. ot 21.07.2005) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» // Rossiiskaia gazeta. – 23.07.2005. (In Russ.)

7. Iuridicheskaia entsiklopediia [Legal Encyclopedia] / Pod obshch. red. B. N. Topornika. – M.: Prospekt, 2010. – P. 205–206. (In Russ.)