УДК 342.553:352

Модникова Т.Н.,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
(Российская Федерация, г. Москва)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья посвящена исследованию проблем реализации главой муниципального образования исполнительно-распорядительных полномочий в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает дискуссионность, многозначность их толкования в теории и законодательстве. В конечном итоге предлагается авторское предложение о наделении главы муниципального образования правом заключения гражданско-правовых сделок от имени муниципального образования, а также предоставлении главе муниципального образования права официального толкования норм устава муниципального образования.

Ключевые слова: глава муниципального образования, устав муниципального образования, исполнительно-распорядительные полномочия.

Основной формой реализации главой муниципального образования вопросов местного значения является непосредственная исполнительно-распорядительная деятельность[1]. Это совокупность управленческих мероприятий, включающих планирование, организацию и контроль осуществления вопросов местного значения[2]. При такой постановке вопроса важно разграничивать исполнительно-распорядительную деятельность главы муниципального образования и местной администрации.

Глава муниципального образования как высшее должностное лицо в системе местного самоуправления прежде всего *гарантирует согласованное функционирование и взаимодействие органов местного самоуправления*, обеспечивает бесперебойную работу механизмов *устава муниципального образования*. Устав муниципального образования не может действовать сам по себе. Для его реализации требуются определенные правила и процедуры, гарантирующие жизнеспо-

собность и устойчивость содержащихся в нем правовых норм. На федеральном уровне кроме гарантирования реализации Конституции Российской Федерации главой государства специально создан и действует Конституционный Суд Российской Федерации как высший судебный орган конституционного контроля. В субъектах Российской Федерации могут создаваться конституционные (в республиках) и уставные (в краях, областях, городах федерального значения, автономной области и автономных округах) суды, но чаще всего функцию конституционного (уставного) контроля осуществляют высшие должностные лица и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации (региональный конституционный и уставный самоконтроль)[3]. Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»[4] не предусматривается образование в муниципальных образованиях каких-либо судебных или квазисудебных органов. Однако это не снимает с повестки дня вопрос о необходимости обеспечения бесперебойной работы механизмов устава муниципального образования. Данная функция, на наш взгляд, должна возлагаться в основном на главу муниципального образования.

В целях обеспечения верховенства и прямого действия устава муниципального образования глава муниципального образования несет публично-правовую обязанность постоянного мониторинга соответствия муниципальных правовых актов уставу муниципального образования. Требуются также систематические усилия по отслеживанию изменений и дополнений, вносимых в федеральные и региональные нормативные правовые акты с целью своевременного приведения устава муниципального образования в соответствие со вновь издаваемыми законами и подзаконными нормативными правовыми актами более высокой юридической силы[5]. Особенно важно, чтобы в уставах муниципальных образований находили воплощение публично-правовые обязанности, возложенные на уставы муниципалитетов непосредственно федеральными законами[6].

В уставе муниципального образования могут содержаться правовые нормы, требующие толкования и интерпретации. Часть из них разрешается посредством внесения в устав соответствующих изменений и дополнений. Но во многих случаях внесения поправок не требуется, необходимо лишь разъяснение заинтересованным лицам действительного содержания правовых норм, устранение неопределенности в их понимании. Подобные проблемы могут эффективно разрешаться путем предоставления главе муниципального образования *права официального толкования норм устава муниципального образования*.

Глава муниципального образования осуществляет важные *представительские функции*[7]. Именно он без доверенности представляет муниципальное образование как публично-территориальное образование в отношениях с органами государственной власти, другими муниципальными образованиями, их органами и должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Представительская функция требует личного присутствия на совещаниях, проводимых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, координации взаимодействия с уполномоченными органами исполнительной власти государства, докладов на заседании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации в случае рассмотрения им законодательной инициативы, внесенной представляемым муниципальным образованием, и т.д. Весьма часто главы муниципальных образований посещают также находящиеся на территории муниципалитета крупные организации, чтобы выступить перед избирателями, проинформировать их о проделанной работе и перспективах развития муниципалитета, выслушать критические замечания, скорректировать сложившуюся практику в связи с изменениями в общественном мнении.

Функцию публично-правового представительства не следует смешивать с

частноправовым представительством. Глава муниципального образования в силу своей должности не обладает, на наш взгляд, правом заключения гражданско-правовых сделок от имени муниципального образования. Такое право может быть ему предоставлено уставом муниципалитета и другими муниципальными правовыми актами, но по общему правилу действует норма о владении, пользовании и распоряжении муниципальным имуществом местной администрацией или специально созданным для этого исполнительным органом муниципального образования специальной компетенции. Изученная нами судебная практика (в частности, Северного района города Орла)[8] подтверждает, что сама по себе ссылка заявителей на статус главы муниципального образования как высшего должностного лица, представляющего без доверенности муниципальное образование в публично-правовых отношениях, не дает достаточных оснований считать, что это должностное лицо вправе от имени муниципального образования владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом. Это особенно актуально для случая, когда глава муниципального образования избран из числа депутатов представительного органа, возглавляет данный орган, а глава местной администрации замещает должность на основании контракта.

Функциональное предназначение института главы муниципального образования весьма рельефно выражается при *контроле соблюдения прав и свобод человека и гражданина*. В соответствии с требованиями ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей конституционной ценностью. Правозащитная функция главы муниципального образования обеспечивается, во-первых, знанием международных стандартов прав человека, основного содержания конституционных прав и свобод, во-вторых, умением эффективно обеспечивать их реализацию муниципально-правовыми средствами. В частности, глава муниципального образования имеет достаточно ресурсов, чтобы пресекать нарушения достоинства личности в деятельности муниципальных служащих, организовать личный прием граждан, не препятствовать их жалобам, заявлениям и предложениям, обеспечить свободу мысли и слова, политическое многообразие и плюрализм, не препятствовать свободе передвижения и поселения, воздерживаться от посягательств на неприкосновенность частной жизни граждан и т.д.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возлагает на органы местного самоуправления ряд специальных публично-правовых обязанностей, связанных с реализацией в основном социально-экономических прав и свобод (право частной собственности, включая право на землю, право на труд, право на материнство и детство, право на социальное обеспечение, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, право на образование, право на доступ к культурным ценностям). Задача главы муниципального образования здесь состоит в гарантировании приоритетности осуществления соответствующих функций, обеспечении конструктивного взаимодействия муниципальных органов и гражданского общества, исключении всевозможной волокиты, необоснованного затягивания решения актуальных для граждан вопросов. В муниципальных образованиях, как правило, отсутствуют специальные институты уполномоченных по правам человека. Поэтому главам муниципальных образований приходится по возможности возмещать данный структурно-организационный пробел за счет собственной активности и инициативности.

Следующим важным направлением в исполнительно-распорядительной деятельности глав муниципальных образований является их *взаимодействие с уполномоченными органами государственной власти* и принятие *мер по охране самостоятельности* муниципального образования в пределах конституцион-

ных предметов его ведения. Позиционирование местного самоуправления как автономного уровня публичной власти предполагает двойственную миссию главы муниципального образования. С одной стороны, данное должностное лицо призвано активно взаимодействовать с уполномоченными государственными органами, добиваясь реализации возложенных на муниципалитеты законом публично значимых функций. С другой стороны, необходимо защищать муниципальное образование от избыточных полномочий, которые государственные органы зачастую стремятся «навязать» муниципалитетам, минуя официальную процедуру наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Согласно требованиям ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать: вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями; перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты; перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня; порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий; порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль; условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Главное здесь состоит в публично-правовой обязанности государственных органов осуществить должное организационное и финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В противном случае глава муниципального образования должен отказаться от осуществления отдельных государственных полномочий или воспрепятствовать их осуществлению другими органами данного муниципального образования.

На основании выше изложенного можно сформулировать следующие выводы. Глава муниципального образования должен пользоваться правом заключения гражданско-правовых сделок от имени муниципального образования. Такое право может быть ему предоставлено уставом муниципалитета. Также считаем целесообразным предоставление главе муниципального образования права официального толкования норм устава муниципалитета.

[1] Глава муниципального образования не является исполнительно-распорядительным *органом*, однако осуществляет отдельные исполнительно-распорядительные *функции* — см.: *Бойко Н.С.* Правовое регулирование организации и деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в Российской Федерации. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 23.

[2] См.: *Грибун И.В.* Проблема экспертного обеспечения правотворческой деятельности исполнительного (исполнительно-распорядительного) органа местного самоуправления (местной администрации) // Конституционные чтения. Вып. 7. Саратов: ПАГС, 2006. С. 182.

[3] См.: *Слива А.Я.* Конституционный (уставный) контроль, безусловно, обязателен // Конституционное правосудие в Российской Федерации: правовое регулирование, опыт, перспективы. Казань: Центр инновационных технологий, 2005. С. 40.

[4] См.: Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1. 2011. № 50. Ст. 7334.

[5] См.: *Борисова И.А., Гаврилова И.В.* Мониторинг состояния законности при принятии уставов муниципальных образований в Российской Федерации // Юстиция. 2007. № 2. С. 20 – 32.

[6] См.: *Маньковская С.И.* Мониторинг муниципальных нормативных правовых актов: теория и практика // Личность – общество – государство: конституционная доктрина и практика взаимодействия. Барнаул: Алт. ун-т, 2011. С. 174.

[7] См.: *Белоусова Е.В.* Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функции представительства населения // Административное и муниципальное право. 2011. № 5. С. 21.

[8] Правомерность данного вывода подтверждает также изучение специальной литературы – см., например: *Михайлов А.Г.* Реализация полномочий исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью (на материалах города Искитима Новосибирской области) // Современное право. 2010. № 5. С. 54 – 56.

Modnikova T.N., e-mail: mmts77@mail.ru
Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, associate professor of the department of constitutional and municipal law (Russian Federation, Moscow)

PROBLEMS OF EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE POWERS REALIZATION BY THE HEAD OF MUNICIPALITY

The article is devoted to the study of problems of executive and administrative powers realization by the head of municipality in the modern science of constitutional and municipal law. The author shows their debatable character, ambiguity of their interpretation in theory and legislation. In the end, the author offers a suggestion to confer the head of the municipality the right to conclude civil-legal transactions on behalf of the municipality, as well as granting the right of the official interpretation of the rules of the statute of the municipality to the head of the municipality.

Key words: head of the municipality, the statute of the municipality, executive and administrative powers.