

## ГЛАВА МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОТ ЕДИНОНАЧАЛИЯ К КОЛЛЕГИАЛЬНОСТИ?

**И.В. Упоров**, *д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор*  
**Краснодарский университет МВД России**  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2022-1-2-154-158

**Аннотация.** В статье рассматриваются статусные характеристики главы местной администрации муниципального образования. Анализируются нормы законодательных актов, проекта нового закона о местном самоуправлении, научные труды по исследуемой проблематике. Отмечается, что в действующем законодательстве глава местной администрации, если его функции не исполняет глава муниципального образования, не имеет достаточного мандата доверия избирателей при больших полномочиях, и при этом руководя местной администрацией на основе принципа единоначалия. Обосновываются авторские предложения по совершенствованию статуса главы местной администрации, в том числе имея в виду использования принципа коллегиальности.

**Ключевые слова:** местная администрация, муниципальные образования, полномочия, депутаты, закон, власть, государство, единоначалие, коллегиальность.

Согласно ч. 2 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 2003 г.) в муниципальных образованиях наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом [1] (заметим, что Закон 2003 г. пока еще действует, но с, большей долей вероятности, в первом полугодии 2022 г. будет принят новый закон в связи с известными конституционными поправками-2020 [2], во всяком случае проект нового закона в декабре 2021 г. внесен в ГД ФС РФ – далее Законопроект-2021 [3]).

Как видно, в перечне обязательных органах местного самоуправления указана местная администрация, но не указан глава местной администрации, и это при том, что местной администрацией глава этого органа руководит на принципах единоначалия (ч. 1 ст. 37 Закона 2003 г.), то есть, фактически решение местной администрации как органа местного самоуправления есть решение главы местной администра-

ции как должностного лица местного самоуправления. Соответственно глава местной администрации, исходя из полномочий местной администрации, является наиболее «могущественным» должностным лицом муниципального образования и, по меньшей мере, фактически более влиятельным, чем глава муниципального образования, формально являющийся высшим должностным лицом муниципального образования (в случае, если в уставе муниципального образования выбран вариант, когда полномочия главы муниципального образования и главы местной администрации исполняют два физического лица, а не одно физлицо). К этому аспекту мы еще вернемся.

А сейчас уточним статус главы местной администрации и порядок замещения данной должности. Согласно ч. 2 ст. 37 Закона 2003 г. главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования [1]. В первом случае правовой статус главы местной администрации приобретает комплексный характер: он является одновременно выс-

шим должностным лицом и главой исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. В литературе К.Б. Мусаевым отмечается, что при таком варианте на главу местной администрации распространяются правовой статус и гарантии выборного должностного лица; при этом федеральный законодатель ограничивает полномочия субъектов Федерации по регулированию статуса главы местной администрации в случае исполнения его обязанностей главой муниципального образования, избранного на муниципальных выборах [4, с. 152]. По мнению А.Е. Любарева, такой подход вызван «идеологией недоверия» федерального центра к законодателям субъектов Федерации [5, с. 57].

На наш взгляд, такое положение объясняется отсутствием какой-либо четкой позиции федерального законодателя в регулировании соотношения статуса и, соответственно, полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации, на это обращается в литературе [6]. Тем не менее вариант, при котором избранный глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации в рассматриваемом контексте больших проблем не вызывает, поскольку именно в руках главы муниципального образования находится управление местной администрацией, повседневно осуществляющей деятельность по решению вопросов местного значения, то есть он осуществляет две функции – представительскую (представляет муниципальное образование в отношениях с различными органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами, их объединениями) и управленческую (руководит местной администрацией). Иначе говоря, при такой раскладке глава местной администрации имеет мандат доверия от народа на фактически единоличное распоряжение значительным объемом ресурсов муниципального образования, которые являются достоянием всего населения муниципального образования.

И именно такой подход имел место, в частности, в принятом в 1991 г. Законе

РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР». Однако с тех пор положение изменилось, и теперь возможна ситуация, когда глава местной администрации назначается по контракту по результатам конкурса (это один из вариантов, предусмотренный Законом 2003 г.) и действует в соответствии с условиями контракта и при этом, что очень важно, он не связан непосредственно интересами населения, его наказами и пожеланиями, то есть, местной демократии здесь меньше [7] (в литературе назначенного главу местного самоуправления нередко называют «сити-менеджером»). Тем не менее, в литературе этот институт считается более эффективным, в частности, Г.Л. Гусева утверждает, что «именно здесь скрыты значительные резервы повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления» [8, с. 116]. С этой точкой зрения мы не можем согласиться и далее к изложенным выше будут приведены иные доводы. Пока же заметим, что согласно ч. 3 ст. 37 Закона 2003 г. условия контракта для главы местной администрации утверждаются представительным органом муниципального образования, а для некоторых видов муниципального образования (в которых предусмотрено исполнение отдельных госполномочий) также и региональным законодателем (в части исполнения госполномочий). В литературе справедливо, на наш взгляд, критикуется возможность для органов государственной власти вторгаться в формирование условий контракта [9, с. 206], однако этот аспект мы не рассматриваем.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что институт назначаемого «сити-менеджера» вызывает критику, и нередко обоснованную, со стороны специалистов [10, с. 33], в частности, это касается порядка формирования, персонального состава и статуса конкурсной комиссии. Так, Закон 2003 г. указывает, что, например, «в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается пред-

ставительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» [1] (абз. 3 ч. 5 ст. 37 Закона 2003 г.), при этом нет ограничений в части установления требований, которым должны соответствовать члены комиссии. Так, требования к членам конкурсной комиссии городского поселения «Город Юхнов» Калужской области сформулированы следующим образом: «В состав конкурсной комиссии назначаются граждане, достигшие 21-летнего возраста, обладающие избирательным правом, постоянно проживающие на территории городского поселения, имеющие высшее или среднее специальное образование, знающие вопросы народного хозяйства и местного значения городского поселения» [11]. Однако такой подход, когда федеральный законодатель не содержит никаких ограничений, представляется не правильным - мы полагаем по меньшей мере неэтичным, чтобы в состав комиссии входили, например, муниципальные служащие местной администрации, поскольку их участие в процессе выбора кандидатуры своего будущего руководителя представляется неуместной.

Итак, глава местной администрации не имеет непосредственного мандата избирателей, а глава муниципального образования имеет (даже избранный депутатами). В этом смысле следует согласиться с А.А. Сергеевым, который считает, что «глава муниципального образования – это не более чем титул», который присваивается уставом муниципального образования и который не добавляет каких-либо реальных полномочий, поскольку их полномочия предопределены реальной должностью, которую совмещает глава муниципального образования – главы администрации либо спикера» [12, с. 135]. В этой связи Т.М. Бялкина предложила вообще упразднить должность главы муниципального образования [13, с. 52]. Это предложение созвучно с позицией Г.М. Бегларян, которая предлагает оставить единственный вариант, когда глава муниципального

образования является главой местной администрации [14, с. 8].

В этом контексте мы полагаем целесообразным сделать так, чтобы местная администрация являлась коллегиальным исполнительным органом местного самоуправления, и принимала бы решения по основополагающим вопросам местного значения (коллегиальность исполнительных органов на местном уровне уже была апробирована в Российской империи и советском государстве). Текущая же, повседневная деятельность местной администрации осуществлялась структурными подразделениями местной администрации под руководством ее главы. Членов этого исполнительного органа будут избирать муниципальные депутаты, причем, на наш взгляд, не менее одной трети состава местной администрации должны составлять сами депутаты. Глава местной администрации также избирается представительным органом. И в этом случае, как предлагает Т.М. Бялкина (и мы с ней соглашались), глава муниципального образования будет «лишней фигурой».

При таком подходе глава местной администрации хотя и имел бы значительные полномочия, но все же не обладал бы абсолютной исполнительной властью в муниципальном образовании, как это имеет место в Законе 2003 г. в связи с принципом единоначалия, и тем самым в значительной степени был бы снижен уровень злоупотреблений в аппарате местной администрации. Этот вариант, как нам представляется, целесообразно ввести в Законопроект-2021, но с учетом следующих изменений законопроекта: данные предложения вводятся в поселениях и внутригородских районах (они не предусмотрены в Законопроект-2021, но их нужно предусмотреть); а в муниципальных и городских округах целесообразно формировать не местное самоуправление, а государственную власть субъекта Федерации – в силу сложности вопросов местного значения такого масштаба, которые, как показала практика последних 30 лет, местное самоуправление не в состоянии эффективно решать, в частности, муниципальный (городской) округ может возглавлять глава

округа, назначаемый главой субъекта Федерации (как вариант – с согласия законодательного органа). Такой вариант позволит избежать неоднозначности статуса

главы местной администрации и уменьшить негативное влияние субъективного фактора при решении вопросов местного значения.

#### **Библиографический список**

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС «КонсультантПлюс».
3. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.
4. Мусаев К.Б. Правовой статус главы местной администрации // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2. – С. 151-157.
5. Обсуждение проекта Избирательного кодекса Российской Федерации: сб. материалов. – М.: Голос, 2010. – 266 с.
6. Хазиева Э.М., Бадретдинов И.Р. Правовые основы организации и деятельности местной администрации // StudNet. – 2021. – № 10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elibrary.ru/contents.asp?id=47153181>.
7. Конышева Е.Г. "Конкурсный" глава муниципального образования: анализ и перспективы использования // Право и политика. – 2020. – № 1. – С. 1-9.
8. Гусева Г.Л. Процедура организации, проведения конкурса на замещение должности Руководителя муниципалитета внутригородского муниципального образования в городе Москве. – М., 2011.
9. Федоренко С.В. О правовом статусе главы местной администрации муниципального образования // Вестник Оренбургского гос. ун-та. – 2005. – № 302. – С. 205-211.
10. Пылин В.В. Устройство системы органов местного самоуправления: некоторые проблемы и пути их решения // Управленческое консультирование. – 2009. – №2. – С. 32-33.
11. Решение городской Думы муниципального образования городского поселения «Город Юхнов» Калужской области от 16.10.2005 г. N 11 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации муниципального образования городского поселения "Город Юхнов"» // Юхновские вести. 2005. 22 октября.
12. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. – М.: Проспект, 2006. – 432 с.
13. Бялкина Т.М. О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа муниципального образования: Сборник научных трудов. Вып. 15. Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. – Воронеж: ВГУ, 2003. – С. 42-56.
14. Бегларян Г.М. Особенности правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации (на примере Челябинской области): дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2012. – 186 с.

## HEAD OF LOCAL ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: FROM UNITY OF MANAGEMENT TO COLLEGIALITY?

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law Sciences, Professor*  
**Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia**  
**(Russia, Krasnodar)**

***Abstract.** The article deals with the status characteristics of the head of the local administration of the municipality. The norms of legislative acts, the draft of a new law on local self-government, scientific works on the issues under study are analyzed. It is noted that in the current legislation the head of the local administration, if his functions are not performed by the head of the municipality, does not have a sufficient mandate of voters' confidence with great powers and at the same time manages the local administration on the basis of the principle of unity of command. The author's proposals for improving the status of the head of the local administration are substantiated, including the use of the principle of collegiality.*

***Keywords:** local administration, municipalities, powers, deputies, law, power, state, unity of command, collegiality.*