

## К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** Объектом исследования в данной статье является организационная основа реализации местного самоуправления в Российской Федерации. Изучается место главы муниципального образования в системе взаимодействия органов местного самоуправления. При этом исходными предпосылками исследования выступают необходимость четкого разделения представительной и исполнительной властей на местном уровне, а также признание общей природы публичной власти на всех ее уровнях. Действующее федеральное законодательство допускает возможность существования главы муниципального образования, являющегося одновременно председателем представительного органа, что с точки зрения эффективности местного самоуправления является нецелесообразным. Методология исследования основывается на изучении действующего федерального законодательства и практики его применения (формально-юридический и аналитический методы), анализе мировой практики осуществления местного самоуправления (сравнительно-правовой метод), а также рассмотрении истории и тенденций развития отечественного законодательства (историко-правовой и диалектический методы). Основными выводами проведенного исследования являются обоснование проблемы существующей правовой модели регулирования организационной основы местного самоуправления в Российской Федерации, а также выработка предложения о внесении соответствующих изменений в федеральное законодательство с целью исключения возможности совмещения замещения должностей главы муниципального образования и председателя представительного органа. Данное исследование является одной из первых в отечественном государствоведении работ, направленных на разрешение указанной проблемы.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, глава муниципального образования, местное самоуправление, представительный орган, местная администрация, разделение властей, публичная власть, исполнительная власть, орган местного самоуправления, совмещение должностей.

**Review.** The object of the research is the organizational base of local government in the Russian Federation. The author studies the role of the head of a municipality in the system of local governments interaction. The basic hypotheses of the research are the necessity to clearly differentiate representative and executive powers on local level and the admittance of a common nature of public authority on all its levels. The existing federal legislation admits the possibility of existence of the head of a municipality who is at the same time the chairperson of a representative body, the situation, unreasonable from the position of local government efficiency. The methodology is based on the study of the current legislation and law-enforcement practice (formal-legal and analytical methods) and on the consideration of the history and the tendencies of development of Russian legislation (historical-legal and dialectical methods). The author substantiates the problem of the existing legal model of regulation of organizational base of local government in the Russian Federation, and develops suggestions about federal legislation amending in order to eliminate the possibility to combine the positions of the head of a municipality and the chairperson of a representative body. This study is one of the first works in Russian political science aimed at the solution of this problem.

**Keywords:** executive power, public authority, separation of powers, local administration, representative body, local government, Head of Municipality, municipality, local government, combination of posts.

С учетом имеющейся в различных муниципальных образованиях практики взаимоотношений органов местного самоуправления, нередко характеризующейся конфликтностью, в

настоящей статье представляется необходимым рассмотреть вопрос о правовом статусе главы муниципального образования, его месте и роли в системе местной власти. Как справедливо отме-

чается в научной литературе, Федеральный закон урегулировал статус выборного должностного лица местного самоуправления «чересчур кратко и с явными пробелами» [5, с. 128].

Указанный вопрос непосредственно связан с проблемой механизма взаимодействия представительной и исполнительно-распорядительной власти на местном уровне, поскольку их разрешение подчинено одной логике.

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [18] ознаменовало собой новый этап развития местного самоуправления в России. Новый Закон заложил конкретные концептуальные ориентиры построения муниципальной власти, в том числе установив определенные требования к порядку формирования, организации деятельности и взаимодействию органов местного самоуправления.

Общая логика законодательного регулирования вопросов местного самоуправления заключается в федеральной регламентации соответствующих общих принципов организации при дополнительной региональной детализации законами субъектов Российской Федерации в случаях, прямо указанных федеральным законом. Таким образом, в российской правовой системе алгоритм законодательного обеспечения реализации местного самоуправления заключается в принятии федерального законодательства при наличии точечного субсидиарного регионального нормотворчества. Вместе с тем следует указать, что в последнее время федеральный законодатель немного усиливает роль регионального права в регулировании местного самоуправления. В частности, речь идет об изменениях Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятых в 2014-2015 годах: многие вопросы, ранее отдававшиеся на откуп муниципальной власти, теперь опосредуются законами субъектов Федерации (например, часть 3 статьи 34, часть 2 статьи 36 и др.).

В то же время, как отмечается в научной литературе [1, с. 36-37], мировая практика федерализма подтверждает, что муниципальная сфера обычно относится к компетенции субъектов федерации, иногда к совместным полномочиям. Данный подход к регулированию правовых основ местного самоуправления представляется вполне логичным с учетом того, что муниципальная власть осуществ-

ляется на территории соответствующего субъекта Федерации, а непосредственное взаимодействие муниципалитетов с государственной властью в большинстве случаев происходит в социально-экономической сфере, т. е. по вопросам совместного ведения.

Указание на достаточно частую распространенность исключительного регионального нормотворчества в сфере местного самоуправления за рубежом имеет важное практическое значение в контексте темы настоящей статьи. Дело в том, что нередко в рамках одного государства в разных регионах сосуществуют различные модели организации местного самоуправления. Так, в Германии, в стране с континентальной системой права, на уровне общин сложились четыре организационных типа местного самоуправления: **«французская модель»**, характеризующаяся наличием высшего органа местной власти-совета и мэра, возглавляющего администрацию и совет; **«северогерманская модель»**, предполагающая существование коллегиального органа-собрания депутатов и избираемого собранием коллегиального исполнительного органа-магистрата, состоящего из бургомистра и его заместителей; **вариант «англосаксонской модели»**, при котором высшим органом коммуны является совет, а главой исполнительной власти – директор коммуны, избираемый советом и руководящий коммунальной администрацией. Кроме того, советом избирается бургомистр, являющийся его почетным председателем; **«южногерманская модель»**, характеризующаяся наличием представительного органа-совета и главы исполнительного аппарата и одновременно председателя совета-бургомистра или обер-бургомистра [8, с. 99-101].

В то же время централизованное правовое регулирование федеральным законодательством принципиальных вопросов местного самоуправления в России не исключает большей степени унификации реализуемых на практике схем организации муниципальной власти.

В нормативном контексте в рамках настоящего исследования интерес представляют следующие положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ: структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы

и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 34); порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 34); глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (часть 1 статьи 36); глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования: избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава, либо представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию; в случае избрания представительным органом из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию; не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации; в случае избрания представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию (часть 2 статьи 36); глава муниципального образования в пределах своих полномочий обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (пункт 6 части 4 статьи 36); глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования (часть 5 статьи 36); местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия; главой местной администрации является

глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса (части 1 и 2 статьи 37).

В первую очередь, следует указать, что публичная власть, применительно к Российской Федерации включающая в себя федеральный, региональный и местный уровни реализации властных полномочий (в научной литературе под публичной властью понимают власть территориального коллектива, которая присуща его населению, народу) [14, с. 30-31], имеет единую природу [11]. При этом данная власть, конечно, различается по характеру и объему в зависимости от вида территориального образования: государство, субъект федерации, автономия, муниципальное образование.

Указанный тезис имеет важное практическое значение. Дело в том, что исторически власть в России имела персонифицированный характер: царь, император, генеральный секретарь КПСС, президент.

С точки зрения организации управления территориями действующее федеральное законодательство также исходит из персонификации ответственности соответствующих руководителей регионов. Так, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [19] предусматривает оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании представляемых высшим должностным лицом субъекта Федерации докладов о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей, утвержденных Президентом России [20] (статья 26.3.2); возможность отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации в связи с утратой доверия, за ненадлежащее осуществление полномочий (статья 29.1). Таким образом, высшее должностное лицо, как руководитель исполнительной власти субъекта Российской Федерации, несет персональную ответственность за состояние законности и социально-экономической ситуации на территории соответствующего региона.

В свою очередь, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ также устанавливает осуществление оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления согласно показателям, утвержденным Президентом России [21] (статья 18.1); возможность удаления в отстав-

ку главы муниципального образования (статья 74.1). Примечательно, что основанием для удаления главы муниципального образования в отставку выступают, в частности, такие обстоятельства, как: неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации; допущение им, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов; его бездействие, повлекшее наступление таких последствий, как возникновение вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

Иными словами, глава муниципального образования, независимо от совмещаемой им должности (глава местной администрации или председатель представительного органа) может досрочно прекращать свои полномочия за нарушения, допущенные иными органами местного самоуправления или должностными лицами.

Вышеуказанные нормы федерального законодательства подтверждают тезис о наличии персональной ответственности руководителей соответствующих территориальных образований

(субъект федерации и муниципальное образование) за общее состояние дел на подведомственной территории.

Кроме того, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в качестве одного из принципов организации деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации указывает принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 1). Аналогично Европейская хартия местного самоуправления 1985 года (статья 3) [22], равно как и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, также исходят из разделения представительных органов (советов, собраний) и исполнительных органов, им подведомственных.

Вследствие этого, можно резюмировать, что одним из основополагающих начал организации внутригосударственной публичной власти на всех ее уровнях является разделение законодательной (представительной) и исполнительной власти. При этом если на федеральном и региональном уровнях указанный принцип достаточно последовательно реализуется, то на уровне местных сообществ не может не обратить на себя внимание некоторая неопределенность в правовом статусе главы муниципального образования в случае, когда данное должностное лицо совмещает должность председателя представительного органа. В подобной ситуации роль главы муниципального образования сводится к номинальному статусу высшего должностного лица, выполняющего процедурные и представительские функции.

В научной литературе указывается на отсутствие принципа разделения властей на уровне местного самоуправления по горизонтали. Другие исследователи отмечают, что «новейшее законодательство о местном самоуправлении говорит о наличии представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления, а также о распределении между ними компетенции местного самоуправления. В этом можно (да и следует) видеть определенные начала разделения властей» [9].

«Более правильным было бы говорить об использовании отдельных элементов названного принципа (например, закрепление контрольных, регулирующих функций за представительным органом, запрет на совмещение депутатского мандата (главы муниципального образования) с полномочиями муниципального служащего, запрет для высшего должностного лица возглавлять и представлять, и исполнительные органы, и др.) и разграничении функций» [2].

Одной из причин такого утверждения является предусмотренная законодательством возможность совмещения должности руководителя двух ветвей власти. Примечательно, что Белосова Е.В., анализируя существующие модели замещения должности главы муниципального образования, отмечает, что в случае избрания главы муниципального образования из состава депутатов «представительная и исполнительная ветви власти четко разведены: глава местной администрации возглавляет реализацию исполнительно-распорядительных функций, которых лишен глава муниципального образования» [2]. При этом остаются без внимания положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-З, согласно которым глава муниципального образования является самостоятельным единоличным органом местного самоуправления, обладающим собственной компетенцией.

В свою очередь, Т.М. Бялкина указывает, что объем и характер полномочий главы муниципального образования не позволяет ему в ряде случаев быть по-настоящему властной фигурой, особенно если он не исполняет полномочия главы местной администрации. Кроме того, глава муниципального образования, избираемый депутатами представительного органа из своего состава и исполняющий обязанности его председателя на непостоянной основе, практически не является самостоятельным органом местного самоуправления, способным оказывать реальное воздействие на управленческий процесс [3, с. 55-56].

Другие исследователи вполне справедливо также отмечают, что «изучение нормативно-правовой базы позволяет сделать вывод, что закрепление полномочий главы муниципального образования, избираемого из состава депутатов представительного органа, носит декларативный характер и не имеет конкретного определения в нормативно-правовых актах, как федерального уровня, так и уровня субъектов Федерации» [15, с. 212].

На наш взгляд, достаточно наглядной является необходимость законодательного установления императивного правила о безусловном совмещении должностей главы муниципального образования и главы местной администрации независимо от порядка избрания главы муниципального образования.

Анализ теории муниципального права в части классификации моделей организации местного самоуправления, известных мировой практике. В

научной литературе выделяют три варианта организации местного самоуправления: форма «мэр (выборное должностное лицо)-совет (представительный орган)»; «совет-управляющий (назначаемый советом менеджер)»; комиссия форма (из выборных должностных лиц, каждый из которых занимается управлением в одной из сфер местного хозяйства, образуется комиссия) [8, с. 497-500, 10]. Необходимо отметить, что вариант избрания главы муниципального образования из числа депутатов представительного органа, выполняющего одновременно функции его председателя, соответствует модели «**совет-управляющий**» (население муниципального образования избирает представительный орган, который из своего состава избирает председателя-мэра и назначает главу исполнительно-распорядительного органа-управляющего (менеджера).

Очевидно, что организация местной публичной власти в зарубежных странах основывается на разделении выборной представительной и назначаемой исполнительной властей.

Следует указать, что российское законодательство наделяет главу муниципального образования статусом единоличного органа местного самоуправления со свойственными ему полномочиями, не связанными с возможным совмещением должности председателя представительного органа (часть 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). При этом показательно, что закрепленные в пунктах 1, 3 и 5 указанной правовой нормы полномочия высшего должностного лица сформулированы предельно обобщенно при отсутствии законодательного механизма их реализации. В то же время в рамках деятельности главы муниципального образования, не являющегося одновременно руководителем местной администрации, данные полномочия фактически не могут быть полноценно реализованы либо реализуются исключительно в плоскости осуществления формальной представительской функции.

Следует отметить, что федеральный законодатель, на наш взгляд, постепенно осознает необходимость разрешения указанной проблемы. Речь идет об изменениях, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ на протяжении последних лет: Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [17] и Федеральный закон от 3 фев-

раля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [16].

Первым из указанных законодательных актов глава муниципального образования был наделен полномочием по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а также было закреплено удаление в отставку главы муниципального образования, в том числе за результаты деятельности иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Анализ данных правовых норм (одновременное установление положений о полномочии главы муниципального образования обеспечивать деятельность органов местного самоуправления и его ответственность за осуществление последними своих полномочий) позволяет сделать вывод, что глава муниципального образования должен быть наделен рычагами влияния на решение вопросов местного значения и реализацию переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

Очевидно, что вполне логичным является необходимость «встраивания» главы муниципального образования в систему исполнительной власти на местном уровне, т. е. совмещение им должности главы местной администрации.

Второй Закон, вступивший в силу 7 марта 2015 года, расширил перечень случаев совмещения должностей главы муниципального образования и главы местной администрации, установив такую возможность в случае избрания соответствующего лица представительным органом из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В прессе в комментариях к Федеральному закону от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ указывается, что данный нормативный правовой акт распространяет вертикаль власти на уровень местного самоуправления, позволяя «губернаторам» влиять напрямую на ситуацию в муниципальных образованиях на территории субъекта Федерации, а

также направлен на предотвращение конфликтов между мэром-спикером и сити-менеджером, устраняя раздвоение местной власти на публичного политического мэра и непубличного главу городского хозяйства, влекшее распыление между ними ответственности перед населением за качество местной власти [6].

Представляется, что во всех муниципальных образованиях необходимо вовсе законодательно исключить возможность совмещения должностей главы муниципального образования и председателя представительного органа – в качестве высшего должностного лица должен выступать исключительно руководитель местной администрации. В такой ситуации глава муниципального образования, возглавляющий исполнительную власть, будет являться полноправным «мэром» муниципального образования. В то же время остается подконтрольностью местной администрации представительному органу, подразумевающая конкретные механизмы влияния на реализацию исполнительной власти.

При реализации данного подхода исчезает необходимость «искусственного» совмещения двух должностей одним лицом: глава муниципального образования и глава местной администрации. В научной литературе обоснованно указывается, что применительно к главе муниципального образования следует различать общий и специальный статусы [7]. Общий статус вытекает из его статуса как высшего должностного лица муниципального образования, наделенного собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. В свою очередь, специальный статус главы муниципального образования связан с его руководством представительным органом или местной администрацией [2]. Вместе с тем, лицо, обладающее одним и тем же правовым статусом главы муниципального образования, должно быть наделено во всех случаях одинаковой компетенцией. Действующее правовое регулирование, допускающее вариации роли главы муниципального образования, в случае совмещения указанной должности с председательством в представительном органе местного самоуправления нивелирует самостоятельное значение данного органа местного самоуправления. Более того, существующее положение дел дает основание некоторым авторам делать вывод о неоправданности существования в каждом муниципальном образовании высшего должностного лица – главы муниципального образования, поскольку он не может осуществлять самостоятельную управ-

ленческую деятельность, возглавив либо представительный, либо исполнительный органы местного самоуправления [4, с. 231]. Другие специалисты считают, что глава муниципального образования – это не более чем титул, который присваивается уставом муниципального образования или избранному населением главе местной администрации, или спикеру представительного органа, и присвоение этого титула не добавляет главе администрации или спикеру каких-либо реальных полномочий, поскольку их полномочия predeterminedены реальной должностью – главы администрации либо спикера [12, с. 135].

В этой связи следует отметить, что даже указание на функции главы муниципального образования, перечисленные в части 4 статьи 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, не могут в полной мере объяснить самостоятельный статус в качестве органа местного самоуправления данного должностного лица.

На практике муниципальные образования, в которых глава муниципального образования, избранный из состава депутатов, совмещает должность председателя представительного органа, в своих уставах закрепляют положения, позволяющие высшим должностным лицам иметь возможность влиять на реализацию полномочий органов местного самоуправления. Так, Устав Кирова устанавливает, что Администрация города подотчетна населению и городской Думе, подконтрольна населению, главе города, городской Думе и Контрольно-счетной палате города (статья 29); Устав Казани закрепляет, что Исполнительный комитет подотчетен и подконтролен Городской Думе, Мэру города Казани и жителям города Казани (статья 38). В свою очередь, согласно Уставу города Тамбова глава города контролирует осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и осуществляет мониторинг реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления (статья 27). Кроме того, в соответствии со статьей 36 Устава города Ижевска глава муниципального образования, как высшее должностное лицо, согласовывает внесение Главой Администрации города на рассмотрение Городской думы ряда проектов решений Городской думы (о бюджете города, о внесении изменений в бюджет города, об утверждении отчета об исполнении бюджета города, об утверждении планов и программ, о внесении изме-

нений и дополнений в планы и программы социально-экономического развития муниципального образования, об утверждении отчетов об их исполнении, программы приватизации муниципального имущества и др.), а также согласовывает проекты муниципальных правовых актов Администрации города по определенным вопросам (управление муниципальной собственностью, об установлении надбавок к тарифам на услуги организаций коммунального комплекса, об установлении размера платы за жилые помещения в пределах полномочий, установленных федеральным законодательством и др.).

Следует согласиться с авторами, полагающими, что глава муниципального образования является ключевым лицом, несущим ответственность за состояние и организацию всех публичных дел на данной территории, имеющим право объединять и направлять деятельность всех муниципальных органов, призванным объединять усилия различных структур гражданского общества на данной территории [9, с. 322, 13, с. 215]. Немаловажно, что глава муниципального образования, «являясь высшим должностным лицом, выполняет координирующие функции в отношении всех остальных органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе выступая посредником в спорах и конфликтах между ними и урегулируя возникающие разногласия» [11].

Представляется, что глава муниципального образования должен возглавлять местную администрацию в качестве высшего должностного лица местного самоуправления, что исключает наличие отдельной должности главы местной администрации. Реализация данного предложения неизбежно повлечет за собой также исключение статуса отдельного органа местного самоуправления у главы муниципального образования, которое должно являться руководителем исполнительной власти муниципального образования в качестве высшего должностного лица.

При этом его статус как высшего должностного лица будет обеспечиваться за счет норм федерального законодательства, возлагающих на главу муниципального образования обособленные полномочия, в том числе полномочия, призванные гарантировать реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства на местном уровне (например, часть 5 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, предусматривающая, что в случае, если местный референдум не назначен представительным

органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом, среди прочего, на основании обращения главы муниципального образования), либо полномочия, связанные с представительством соответствующего муниципального образования во внешних

отношениях с органами власти, юридическими и физическими лицами. Как отмечается в научной литературе, анализ действующего законодательства позволяет выделить значительный круг полномочий главы муниципального образования [15, с. 215-220].

**Библиография:**

1. Андерсон Дж. Федерализм: введение. М., 2008.
2. Белоусова Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функций представительства населения //Административное и муниципальное право. 2011. № 5 // СПС «Консультант Плюс».
3. Бялкина, Т.М. Совершенствование структуры органов местного самоуправления: организационно-правовые вопросы // Практика муниципального управления. 2013. № 3. С. 54-61.
4. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006.
5. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. 2005. № 12. С. 127-135.
6. Вся власть сити-менеджерам // Газета «РБК».-2015.-22 января.
7. Макаров И.И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2008. № 7 // СПС «Консультант Плюс».
8. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ). Под ред В.В. Еремяна. М., 2006.
9. Муниципальное право России: С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. М., 2009.
10. Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления. М., 2009 //СПС «Консультант плюс».
11. Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации. М., 2012 // СПС «Консультант Плюс».
12. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.
13. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003.
14. Чиркин В.Е. Публичная власть.М., 2005.
15. Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации. Дисс. ... доктора юридических наук. М., 2014.
16. Федеральный закон от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.
17. Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 19. Ст. 2280.
18. Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
19. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
20. Указ Президента РФ от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.
21. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
22. Европейская хартия местного самоуправления 1985 года. URL:<http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>.
23. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование как часть социально-юридического механизма обеспечения прав человека // Административное и муниципальное право. – 2012. – 12. – С. 5 – 16.
24. Белоусова Е.В. К вопросу о компетенции в системе местного самоуправления // NB: Административное право и практика администрирования. – 2014. – 5. – С. 49 – 68. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.5.12223. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_12223.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_12223.html)

**References (transliterated):**

1. Anderson Dzh. Federalizm: vvedenie. M., 2008.
2. Belousova E.V. Vzaimosvyaz' glavy munitsipal'nogo obrazovaniya i predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya pri realizatsii funktsii predstavitel'stva naseleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 5 // SPS «Konsul'tant Plyus».
3. Byalkina, T.M. Sovershenstvovanie struktury organov mestnogo samoupravleniya: organizatsionno-pravovye voprosy // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. 2013. № 3. S. 54-61.
4. Byalkina T.M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. Voronezh, 2006.
5. Vasil'ev V.I. O polnote statusa munitsipal'nogo vybornogo litsa // Zhurnal rossiiskogo prava. 2005. № 12. S. 127-135.
6. Vsyta vlast' siti-menedzheram // Gazeta «RBK». -2015.-22 yanvarya.
7. Makarov I.I. Aktual'nye problemy pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniya // Zhurnal rossiiskogo prava. 2008. № 7 // SPS «Konsul'tant Plyus».
8. Munitsipal'noe pravo zarubezhnykh stran (sravnitel'no-pravovoi analiz). Pod red V.V. Eremyana. M., 2006.
9. Munitsipal'noe pravo Rossii: S.A. Avak'yan, V.L. Lyuttser, N.L. Peshin i dr. M., 2009.
10. Naumov S.Yu., Podsumkova A.A. Osnovy organizatsii munitsipal'nogo upravleniya. M., 2009 // SPS «Konsul'tant plyus».
11. Pravdin D.G. Pravovoe regulirovanie vzaimodeistviya predstavitel'nogo i ispolnitel'no-rasporyaditel'nogo organov v munitsipal'nom obrazovanii v Rossiiskoi Federatsii. M., 2012 // SPS «Konsul'tant Plyus».
12. Sergeev A.A. Mestnoe samoupravlenie v Rossiiskoi Federatsii: problemy pravovogo regulirovaniya. M., 2006.
13. Solov'ev S.G. Munitsipal'no-vlastnye instituty v mestnom samoupravlenii Rossiiskoi Federatsii. SPb., 2003.
14. Chirkin V.E. Publichnaya vlast'. M., 2005.
15. Shchepachev V.A. Formirovanie konstitutsionnoi kontseptsii mestnogo samoupravleniya i problemy ee realizatsii v zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii. Diss. ... doktora yuridicheskikh nauk. M., 2014.
16. Federal'nyi zakon ot 3 fevralya 2015 goda № 8-FZ «O vnesenii izmenenii v stat'i 32 i 33 Federal'nogo zakona «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii» i Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2015. № 6. St. 886.
17. Federal'nyi zakon ot 7 maya 2009 goda № 90-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2009. № 19. St. 2280.
18. Federal'nogo zakona ot 6 oktyabrya 2003 goda № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 40. St. 3822.
19. Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 goda № 184-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. № 42. St. 5005.
20. Ukaz Prezidenta RF ot 21 avgusta 2012 goda № 1199 «Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 35. St. 4774.
21. Ukaz Prezidenta RF ot 28 aprelya 2008 goda № 607 «Ob otsenke effektivnosti deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya gorodskikh okrugov i munitsipal'nykh raionov» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 18. St. 2003.
22. Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya 1985 goda. URL:<http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>.
23. Sergeev D.B. Munitsipal'noe obrazovanie kak chast' sotsial'no-yuridicheskogo mekhanizma obespecheniya prav cheloveka // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 12. – С. 5 – 16.
24. Belousova E.V. K voprosu o kompetentsii v sisteme mestnogo samoupravleniya // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2014. – 5. – С. 49 – 68. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.5.12223. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_12223.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_12223.html)