

УДК 342.25 + 342.553

Л. В. Январева

ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

L. V. Yanvareva

FORMS OF INTERACTION OF REPRESENTATIVE AND EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия исполнительно-распорядительных и представительных органов местного самоуправления в процессе осуществления их компетенции при реализации вопросов местного значения. Обосновывается, что приоритет в осуществлении местного самоуправления действующее законодательство Российской Федерации отдает представительным органам местного самоуправления, что в полной мере отвечает нормам международного права.

Отдельным вопросом рассматривается проблема применения теории разделения властей к структуре органов местного самоуправления. Автор приходит к выводу, что принцип разделения властей применительно к местному самоуправлению в чистом виде реализован быть не может. Речь может идти о четком разграничении полномочий между органами местного самоуправления, прежде всего представительными и исполнительно-распорядительными.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, теория разделения властей, система сдержек и противовесов, исполнительно-распорядительный орган, представительный орган.

The article considers the issues of interaction of representative and executive and administrative bodies of local self-government in the process of realization of their competence in the implementation of local issues. It is proved that the current legislation of the Russian Federation gives the priority in the implementation of local self-government to the representative bodies of local self-governments that fully meet the standards of international law.

Certain issue deals with the problem of applying the theory of separation of authority to the structure of local self-government. The author concludes that the principle of separation of authority in relation to local self-government cannot be realized in its pure form. This may be the clear division of responsibilities between local authorities, primarily the representative and executive and administrative.

Keywords: local self-government, municipal entity, theory of separation of authority, checks and balances, executive and administrative body, representative body.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] (далее — Федеральный закон) в ст. 34 прямо закрепляет, что является обязательным наличие в структуре органов

местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Исключение составляют малочислен-

83

Конституция,
государство и общество



ные поселения. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. По мнению ряда исследователей, это позволяет экономить средства местного бюджета на содержание аппарата [14, с. 389]. В иных случаях Федеральный закон запрещает главе муниципального образования совмещать должности главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления и председателя представительного органа муниципального образования.

В этой связи в научной среде высказывается предположение, что Федеральный закон распространяет конституционный принцип разделения властей на муниципальный уровень.

«Во всех странах местному самоуправлению присущи общедемократические признаки, в том числе и разделение власти на представительную и исполнительную», — пишет Н. А. Емельянов [7, с. 30]. «Местная власть, — указывает Ю. Л. Крузе, — представляет собой самостоятельный уровень и особый институт единой власти народа, о котором классическая теория разделения властей умалчивает, но на этом уровне в качестве системы сдержек и противовесов должны выступать его институциональные составляющие — представительный и исполнительный органы» [10, с. 15].

А. А. Подсумкова прямо отмечает, что «новый Закон [Федеральный закон — *Примеч. авт.*] вводит принцип разделения властей и на местном уровне» [13, с. 332]. И. Э. Садчикова считает, что «конституционный принцип разделения властей распространяется на местное самоуправление по аналогии. Представительные и исполнительные органы наделяются в соответствии с Федеральным законом и уставами муниципальных образований собственной компетенцией. И так же, как и на других уровнях власти, между ветвями власти нередко идет борьба. Нужен механизм сдержек и противовесов, выравнивающий силы властей» [15, с. 97].

«По общему правилу Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., — отмечает С. А. Авакьян, — за исключением сельских поселений, не просто разрешает, но даже обязывает главу муниципаль-

ного образования быть одновременно либо председателем представительного органа, либо главой местной администрации, но запрещает одному и тому же лицу, ставшему главой муниципального образования, совмещать должности председателя представительного органа и главы местной администрации» [11, с. 331]. С точки зрения данного ученого, это напоминает разделение властей на муниципальном уровне [11, с. 331].

Есть в научной среде и абсолютно полярная точка зрения. Так, по мнению Е. М. Ковешникова, «этот принцип [принцип разделения властей — *Примеч. авт.*] не распространяется на организацию муниципальной власти, построение которой не связано с принципом разделения властей и не зависит от него. Поэтому многочисленные предложения о строгом разграничении представительной и исполнительной власти на муниципальном уровне не имеют под собой конституционно-правовых оснований, да и с точки зрения практической организации муниципальной власти они также не вызваны объективной необходимостью» [9, с. 16]. Близкой позиции придерживается Е. С. Шугрина: «Принцип разделения властей в первую очередь означает ограничение сосредоточения власти в одних руках, применение механизмов сдержек и противовесов. Такие механизмы, необходимые на федеральном уровне, только усложнили бы работу органов местного самоуправления, затруднили оперативное принятие решений» [17, с. 53].

К. А. Ишеков, отвечая на вопрос относительно возможности применения принципа разделения властей на местном уровне, пишет: «Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не могут осуществлять государственную власть, так как они не входят в систему органов государственной власти. С учетом изложенного муниципальная власть, осуществляемая органами местного самоуправления, не может быть разделена на отдельные ветви, так как в соответствии с российской Конституцией разделению подлежит только государственная власть» [8, с. 60].

Автору настоящей статьи более правильной видится промежуточная точка зрения — о наличии отдельных элементов принципа разделения властей на местном уровне (например, закрепление контрольных, регулирующих функций за представительным органом муниципального образования, запрет на совмещение депутатского мандата (главы

муниципального образования) с полномочиями муниципального служащего, запрет для главы муниципального образования возглавлять и представительный, и исполнительный органы местного самоуправления и др.). Поэтому можно согласиться с утверждением Т. М. Бялкиной, что в отношении органов местного самоуправления новый Федеральный закон, как и прежний, исходит из принципа их институционального единства, не предусматривая разделения муниципальной власти на виды. Представительный орган муниципального образования занимается не только правотворчеством, он осуществляет как контрольные, так и в некоторых случаях непосредственные управленческие полномочия. Вместе с тем, сохраняется механизм «сдержек и противовесов» между основными органами местного самоуправления, выражающийся в законодательном разграничении некоторых полномочий между ними [1, с. 237]. Прав и А. В. Винницкий, указывающий, что принцип разделения властей применительно к местному самоуправлению не закреплен, при этом существует разграничение полномочий между органами местного самоуправления, прежде всего, представительными и исполнительно-распорядительными. Так, например, роль законодательных (представительных) органов власти в управлении публичным имуществом заключается в установлении нормативной основы этого управления: закреплении его целей и параметров, публичных интересов, которые должны быть обеспечены государственным и муниципальным имуществом, определении порядка управления. Достижение же публичных интересов, фактическое имущественное обеспечение функций государства и местного самоуправления посредством осуществления правомочий и исполнения обязанностей собственника относятся к задачам исполнительных органов, обеспечивающих претворение в жизнь нормативных предписаний (правоприменение) [3, с. 339].

Полномочия должны быть четко разграничены между институтами муниципальной власти. Без конкретного определения объема полномочий, за который должен отвечать каждый вид органов местного самоуправления, эффективное осуществление муниципальной власти невозможно. Поэтому разграничение полномочий между представительным и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления является одним из значимых направлений развития

местного самоуправления в Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу, что ведущую роль в системе органов местного самоуправления играет представительный орган муниципального образования. Представительный орган муниципального образования формируется, как правило, обладающими избирательным правом жителями муниципального образования. Формирование представительного органа муниципального образования путем делегирования в него глав поселений, входящих в состав муниципального района, и равного числа депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, допускается в отношении муниципальных районов (п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона). Кроме того, согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон в мае 2014 года, представительный орган городского округа с внутригородским делением также может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Представительному органу муниципального образования подотчетны все иные органы и должностные лица местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования, в свою очередь, подотчетен населению муниципального образования.

Федеральный закон (ч. 10 ст. 35) устанавливает исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования.

Многие из исключительных полномочий представительного органа муниципального образования, хотя могут осуществляться только им, вместе с тем требуют взаимодействия с другими органами и должностными лицами местного самоуправления, прежде всего, с исполнительно-распорядительными.

В качестве первой формы взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления стоит назвать механизм формирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Согласно ст. 37 Федерального закона структура исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления общей компетенции — местной администрации, порядок проведения конкурса на замещение должности главы исполнительно-





распорядительного органа местного самоуправления, члены конкурсной комиссии утверждаются представительным органом местного самоуправления. В этой связи в научной литературе отмечается, что в формировании исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления представительным органом отводится существенная роль [16, с. 36]. Исполнительно-распорядительный же орган в механизмах формирования представительных органов местного самоуправления практически не задействован. Как представляется, данный подход законодателя вполне обоснован, поскольку представительные органы местного самоуправления, как правило, формируются на выборной основе. Кроме того, негативные тенденции, связанные с искажением принципа разделения властей, как правило, выражаются в доминировании исполнительной власти.

Однако некоторые недочеты в законодательной регламентации системы сдержек и противовесов имеются. Так, в частности, Федеральный закон устанавливает, что представительным органом муниципального образования утверждается структура местной администрации. Думается, что это не совсем логично. Местной администрацией руководит ее глава, поэтому было бы правильнее, чтобы он утверждал структуру того органа, который находится в его подчинении.

Рассматривая отдельные аспекты взаимоотношений представительного органа и главы муниципального образования, представляется целесообразным отметить также следующее. Должность главы муниципального образования является ключевой в системе муниципальной власти как высшего должностного лица муниципального образования, осуществляющего представительские функции, более очевидные при избрании его населением. В этом случае глава муниципального образования в большей мере несет ответственность перед населением, которое по сравнению с местным представительным органом имеет меньше правовых возможностей контролировать его деятельность. Однако следует иметь в виду и возможность возникновения противоречий между главой муниципального образования, представляющим интересы всего населения, и отдельными депутатами, избранными по мажоритарной системе, представляющими интересы отдельных избирательных округов. При этом надделение его большим объемом исполнительских функций в качестве главы местной администрации предъ-

являет особые требования к его профессионализму и компетентности. Логично, что уставы большинства муниципальных образований предусматривают осуществление полномочий в этом случае на профессиональной основе. В таком качестве глава муниципального образования имеет больше возможностей оказывать влияние на жизнь муниципального образования в качестве муниципально-властного субъекта. В данной ситуации, по мнению И. В. Выдрины и А. Н. Кокотова, положение главы муниципального образования воспроизводит сложившуюся на общенациональном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента России [4, с. 9]. Глава муниципального образования осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления на принципах единоначалия и персональной ответственности.

Относительно взаимоотношений главы муниципального образования, избранного депутатами, с представительным органом в целом стоит отметить его большую зависимость и подконтрольность данному органу, в том числе и в вопросах ответственности. Законодательство некоторых субъектов РФ и уставы муниципальных образований предусматривают возможность выражения недоверия ему со стороны представительного органа как основание для досрочного прекращения его полномочий.

Помимо организационных аспектов деятельности представительный и исполнительно-распорядительный органы взаимодействуют в правотворческой деятельности. Представительный орган местного самоуправления разрабатывает и принимает решения, а администрация как исполнительный орган разрабатывает и представляет проекты решений представительному органу местного самоуправления для их принятия. Такое разделение полномочий предусмотрено как федеральным законом, так и уставами муниципальных образований. При этом правом правотворческой инициативы наделяется исключительно единолично глава администрации, что, во-первых, вытекает из принципа единоначалия, во-вторых, позволяет избежать несогласованности в действиях различных департаментов и служб администрации, поскольку при подготовке проектов решений различные службы могут быть заинтересованы в различном решении одного и того же вопроса. При этом важнейшие проекты решений, как правило, разрабатываются рабочими группами, образуемыми поста-

новлениями представительного органа местного самоуправления или решениями постоянных комиссий из состава депутатов, специалистов администрации и других организаций. Предложения местной администрации по совершенствованию регионального законодательства также могут быть реализованы только через представительный орган местного самоуправления, наделенный правом законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации.

Можно выделить и процедурные формы взаимодействия. Так, отдельными уставами предусмотрено согласование повестки заседания представительного органа местного самоуправления с главой местной администрации. Практически во всех муниципальных образованиях реализуется право главы местной администрации участвовать в заседаниях представительного органа местного самоуправления; право депутатов представительного органа участвовать в работе различных административных совещаний в исполнительных органах местного самоуправления, осуществление администрацией правовой экспертизы проектов решений представительного органа местного самоуправления и т. п.

Важнейшей функцией представительных органов местного самоуправления является контроль за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе за соблюдением ими решений представительного органа. Чаще всего применяются следующие формы контроля: депутатские запросы и вопросы к должностным лицам местной администрации, руководителям предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа местного самоуправления; депутатские проверки (расследования); осуществление финансового контроля и контроля за использованием бюджетных средств и пр. [5]. Кроме названного можно также выделить и некоторые другие проявления контрольной формы взаимоотношений представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В частности, принцип

подотчетности местной администрации и ее главы представительному органу местного самоуправления реализуется не только в периодических и внеочередных отчетах (ежегодных, полугодовых, ежеквартальных) о своей деятельности и о выполнении решений представительного органа местного самоуправления, предусмотренных уставами и отраслевым законодательством (например, ст. 264.2 Бюджетного кодекса РФ закрепляет обязанность исполнительных органов предоставлять представительным органам ежеквартальные, полугодовые и годовые отчеты об исполнении бюджета [2, ст. 264.2]), но и в периодическом заслушивании информации различных служб местной администрации по различным вопросам муниципального хозяйства. Еще одним важным принципом подотчетности является право представительного органа местного самоуправления выразить недоверие должностным лицам местной администрации, назначение которых осуществлялось по согласованию с ним.

Как видно из вышеизложенного, взаимодействие представительного и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям: организационное, процедурное, правовое, контрольное.

В заключение сказанного стоит особо подчеркнуть, что действующее законодательство Российской Федерации отдает приоритет в осуществлении местного самоуправления представительным органам местного самоуправления. Такая позиция полностью согласуется с Европейской хартией местного самоуправления, в которой сделан особый акцент на доминировании представительного органа: местное самоуправление «осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами» [6, ст. 3]. Тем самым определяется субординация представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Та же логика заложена и в Федеральном законе.



References

1. Byalkina T.M. Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya [Competence of Local Government: Problems of Theory and Legal Regulation]. Voronezh, 2006. 408 p.
2. Budgetary Code of the Russian Federation as of 31.07.1998 No. 145-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1998, № 31, Art. 3823; 2014, No. 30 (Part 1), Art. 4250.
3. Vinnitskii A.V. Publichnaya sobstvennost' [Public Property]. Moscow. Statut Publ., 2013. 732 p.
4. Vydrin I.V., Kokotov A.N. Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal Law of Russia]. Moscow. Norma Publ.: Infra-M Publ., 2003. 368 p.
5. Gladkikh N.M. K voprosu o kontrole predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya za deyatel'nost'yu mestnoi administratsii [To the Question of Control of the Representative Body of Municipal Establishment over the Activity of Local Administration]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*, 2009, No. 3, p. 4-6.
6. Evropetskaya khartiya mestnogo samoupravleniya (soversheno v Strasburge 15.10.1985) [European Chart of Local Government (committed in Strasbourg on 15.10.1985)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 1998, No. 36, Art. 4466.
7. Emel'yanov N.A. Mestnoe samoupravlenie: mezhdunarodnyi opyt [Local Government: International Experience]. Tula. Tigimus Publ., 1997. 270 p.
8. Ishekov K.A. Realizatsiya konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastei v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii [Realization of Constitutional Principle of Separation of Powers in Constituent Units of the Russian Federation]. Saratov, 2010. 244 p.
9. Koveshnikov E.M. Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoretiko-pravovye osnovy vzaimodeistviya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [State and Local Government in Russia: Theoretical and Legal Fundamentals of Interaction. Thesis of PhD Law]. Moscow, 2001. 335 p.
10. Kruze Yu.L. Problemy teorii munitsipal'nogo prava. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Problems of Theory of Municipal Law. Thesis of Cand. Sc. Law]. Moscow, 1997. 182 p.
11. Avak'yan S.A. Munitsipal'noe pravo Rossii [Municipal Law of Russia]. Moscow. Prospekt Publ., 2009. 544 p.
12. Federal Law as of 6.10.2003 No. 131-FZ On general principles of organization of local government in the Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2003, No. 40, Art. 3822; 2014, No. 30 (Part 1), Art. 4218.
13. Podsumkova A.A., Channov S.E. Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii» [Commentaries to the Federal Law 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation']. Moscow. Os'-89 Publ., 2008. 281 p.
14. Babichev A.G., Naumov S.Yu. Postateinyi kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 6.10.2003 № 131-FZ Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [Itemized Commentaries to the Federal Law as of 6.10.2003 No. 131-FZ 'On general principles of organization of local government in the Russian Federation']. Saratov. Ai Pi Er Media Publ., 2010. 788 p.
15. Sadchikova I.E. Konstitutsionno-pravovoe obespechenie formirovaniya i deyatel'nosti mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii (po materialam munitsipal'nykh obrazovaniy Moskovskoi oblasti). Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Constitutional and Legal Provision of Formation and Activity of Local Government in the Russian Federation (According to the Materials of Municipal Establishments of Moscow Region)]. Moscow, 2004. 203 p.
16. Soboleva L.B. Mesto ispolnitel'nykh organov vlasti mestnogo samoupravleniya v sisteme razdeleniya vlastei [Place of Executive Bodies of Local Government in the System of Separation of Powers]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2006, No. 1, p. 34-39.
17. Shugrina E.S. Organizatsionnye osnovy mestnogo samoupravleniya [Organizational Fundamentals of Local Government]. Novosibirsk, 1997. 111 p.

ЯНВАРЕВА Любовь Викторовна, аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). Россия, г. Челябинск, 454080, пр. Ленина, 76. E-mail: yanvareva2006@mail.ru

YANVAREVA Lyubov Viktorovna, postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Ave., 454080, Chelyabinsk, Russia. E-mail: yanvareva2006@mail.ru

For citation: **L. V. Yanvareva** Forms of Interaction of Representative and Executive and Administrative Bodies of Local Self-Government
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 83–88.

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49)/2015