

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

EXECUTIVE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT (THEORETICAL AND LEGAL ASPECT)

I. Uporov

Summary. After the collapse of the USSR in 1991, Russia began to form its own system of public authority, the foundations of which are defined in the Constitution of Russia of 1993. A certain novelty was the introduction of the institution of local self-government, the bodies of which are not part of the system of state authorities. This approach determined the difficulties with regulating the status of local self-government bodies, and first of all this concerns executive bodies (local administrations). The article considers both theoretical and regulatory issues related to the formation and functioning of local administrations in municipalities. Accordingly, the norms of the Constitution of Russia, federal laws, scientific works that address this issue are examined. The paper substantiates proposals for improving the legal status of local government executive bodies, in particular, it is proposed that local administration be managed collegially, and not solely by the head of the local administration, as is currently the case.

Keywords: constitution, local government, executive bodies, local administration, powers, authority.

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация. После распада СССР в 1991 г. в России стала формироваться своя система публичной власти, основы которой определены в Конституции России 1993 г. Определенной новеллой стало введение института местного самоуправления, органы которого не входят в систему органов государственной власти. Такой подход определил сложности с регулированием статуса органов местного самоуправления, и прежде всего это касается исполнительных органов (местных администраций). В статье рассматриваются как теоретические, так и праворегилирующие вопросы, связанные с формированием и функционированием местных администраций в муниципальных образованиях. Соответственно исследуются нормы Конституции России, федеральных законов, научные труды, в которых затрагивается данная проблематика. Обосновываются предложения по совершенствованию правового статуса исполнительных органов местного самоуправления, в частности, предлагается, чтобы местная администрация управлялась коллегиально, а не единолично главой местной администрации, как это имеет место в настоящее время.

Ключевые слова: конституция, местное самоуправление, исполнительные органы, местная администрация, полномочия, власть.

Согласно Конституции России (ст. 3) «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1]. При этом согласно ст. 10 публичная власть разделяется на три ветви (законодательную, исполнительную и судебную), что отвечает современным представлениям о принципах формирования и функционирования публичной власти. Вместе с тем в указанной ст. 10 речь идет о «государственной» власти, в то время как, исходя из ст. 3 власть имеет место и на ниже, муниципальном уровне, или уровне местного самоуправления. Возникает вопрос: действует ли принцип разделения ветвей власти на местной уровне этой власти. Ответ, как представляется, однозначный. Во-первых, это следует из того, разделение властей на три составляющих является общепризнанным. Во-вторых, Конституционный суд России в нескольких своих решениях определяет органы местного самоуправления как органы публичной власти в системе местного самоуправления, как органы местной (муниципальной) власти [2;3]. В-третьих, данный подход был реализован в самой Конституции России — в соответствии с из-

вестными конституционными поправками-2020 [4] законодатель четко подтвердил эту позицию, указав, что органы местного самоуправления и органы госвласти входят в единую систему публичной власти, а значит и к органам местного самоуправления применим принцип разделения властей. Этот аспект отражен также в ряде научных публикаций [5; 6;7;8 и др.].

При этом, однако, нужно иметь в виду, что в системе местного самоуправления современной России отсутствует судебная ветвь власти, что является особенностью муниципального уровня публичной власти. Но наличие правотворческих и исполнительных органов как минимум видов публичной власти предусматривается в действующем законодательстве, и прежде всего в пока еще действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] (далее — Закон о МСУ-2003), где в ст. 34 указывается, что в муниципальных образованиях обязательными являются представительный орган, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган) и глава муниципального образования.

Следует заметить, что за прошедшие годы функционирования института местного самоуправления в постсоветской России (после распада СССР в 1991г.) полномочия и другие характеристики органов местного самоуправления неоднократно менялись, и в этой связи статус местной администрации муниципального образования как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления представляет повышенный интерес, по многим позициям оставаясь недостаточно определенным. Это находит отражение, в частности, в многочисленных изменениях единственной специальной статьи (ст. 37), посвященной местной администрации в Законе о МСУ-2003. Одним из дискуссионных вопросов заключается в том, что местная администрация, будучи властным органом, непосредственно населением не формируется. Но при этом согласно ч. 1 ст. 37 Закона о МСУ-2003 местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, что предполагает широкие полномочия и большую ответственность. Однако по Закону о МСУ-2003 население (депутаты) избирают не главу местной администрации, а главу муниципального образования; при этом в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования одновременно является; либо 1) главой местной администрации, либо 2) председателем представительного органа.

И вот как раз при втором варианте и возникает неоднозначная ситуация отсутствия у главы местной администрации мандата избирателей, о чем ниже пойдет речь. Имеются и другие особенности муниципальной исполнительной власти. Отмечается, в частности, что исполнительные органы власти местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия (ст. 19-21 Закона о МСУ-2003), и хотя в таком случае делегируемые исполнительно-распорядительные полномочия носят, по сути, государственно-правовой, публичный характер, но осуществляются иным — негосударственным звеном публичной власти, имея в виду, что органы местного самоуправления не входят в систему органов госвласти [10, с. 34]. Однако здесь, как представляется, нет противоречия. Дело в том, что власть в обществе по определению является публичной — не может быть власти не публичной, поскольку термин «власть» в публично-правовых отношениях означает структуры, которые функционируют исключительно в интересах населения, проживающего на определенной территории, и которые обладают исключительной способностью издавать обязательные для исполнения веления в отношении неопределенного круга лиц. В этом смысле муниципальная исполнительная власть, то есть местная администрация муниципального образования, не нуждается в каких-либо аргументах для обоснования ее публичности.

Говоря о месте местной администрации в системе властеотношений с точки зрения указанного выше принци-

па разделения властей, А. Белкин и А. Еремин полагают, что в местном самоуправлении нецелесообразно применять, по аналогии с государственной властью, принцип разделения властей [11, с. 123]. Такой позиции придерживаются другие ученые, в частности, С.В. Королев, Л.Б. Соболева, Е.С. Шугрина и др. Указывается, например, что принцип разделения властей в первую очередь означает ограничение сосредоточия власти в одних руках, применение механизмов сдержек и противовесов; такие механизмы, необходимые на федеральном уровне, только усложнили бы работу органов местного самоуправления и затруднили, оперативное принятие решений [12, с. 53]. Но ведь есть муниципальные образования (такие, как, например, городские округа Новосибирск, Краснодар, Казань и др.), которые по масштабу управляемых ресурсов значительно превосходят некоторые субъекты Федерации, в которых принцип разделения властей является обязательным, и в этой связи указанная логика представляется неубедительной.

Согласно другой точке зрения на уровне местного самоуправления отсутствует классическое разделение публичной власти, и только в отношении исполнительных органов местного самоуправления просматривается определенная параллель с аналогичными федеральными и региональными органами исполнительной власти, однако федеральные законы напрямую не распространяют принцип разделения властей на уровень местного самоуправления [10, с. 35]. Данная позиция, однако, страдает излишним формалистическим подходом — получается, что если бы имелась конституционная норма о разделении властей на местном уровне, то такой подход априори был бы правильным.

Согласно мнению И.И. Овчинникова, для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления жизненно необходимы оптимальное разграничение полномочий органов власти и управления, взаимный контроль, система сдержек и противовесов [13, с. 165], а Н.А. Емельянов считает, что местному самоуправлению во всех странах присущи общедемократические признаки, в том числе и разделение власти на представительную и исполнительную [14, с. 30]. В этой связи следует заметить, что в Законе о МСУ-2003. имеются отдельные элементы системы сдержек и противовесов в отношениях между представительной властью в лице представительного органа местного самоуправления и исполнительной в лице исполнительных органов местного самоуправления (местной администрации) и главы муниципального образования. Так, согласно ч. 13 ст. 35 данного закона нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение десяти дней. Глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет

право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. Однако право вето у главы исполнительной власти может быть преодолено представительной властью. Далее, в соответствии с ч. 8 ст. 37 2003 г. структура местной администрации утверждается представительным органом местного самоуправления. Есть и другие аналогичные нормы, позволяющие полагать, что в Законе о МСУ-2003. в целях разграничения функций и обеспечения баланса полномочий с использованием элементов системы сдержек и противовесов последовательно закреплён принцип разграничения полномочий между исполнительными и представительными органами власти местного самоуправления.

При этом в литературе преобладает позиция, согласно которой исполнительная власть, как самостоятельная ветвь власти, обладает рядом отличительных признаков, в качестве основных из них можно назвать следующие: исполнительно-распорядительный характер деятельности; самостоятельность в рамках своих полномочий; подзаконный характер деятельности; постоянный характер деятельности; профессиональный характер деятельности; структурированность; легитимность (указанные признаки являются основными, и они достаточно глубоко в муниципально-правовой литературе (в том числе последних лет [15; 16; 17; 18; 19 и др.]). Кроме того, общепризнанным является и то, что на всех уровнях публичной власти исполнительная ее составляющая является приоритетной с точки зрения влияния на жизнеобеспечение соответствующей территории. Комментируя данное обстоятельство, Г.Б. Романовский отмечает то обстоятельство, что в исполнительной власти заключено то звено управления, которое практически организует жизнь населения, и в этом проявляется организующий характер исполнительной власти [20, с. 83]. Соглашаясь с такой позицией, заметим, что местная администрация муниципального образования является исполнительным органом общей компетенции, поскольку данный орган — постоянно действующий фактор системы исполнительной власти. Все остальные звенья публично-го управления — исполнительные органы специальной компетенции и иные структурные образования, свойственные больше государственному управлению, нежели муниципальному, — непостоянны и изменяемы [21, с. 10], более того, их вообще может и не быть, поскольку по сути они являются «рабочим механизмом», позволяющим обеспечить процесс управления с учетом отраслевых, межотраслевых и иных особенностей [22, с. 8].

Приведенные и иные теоретические положения, казалось бы, дают законодателю основание достаточно четко определить правовой статус местной администрации муниципального образования. Однако ситуация в данной сфере неоднозначная. Так, законодатель не даёт дефиниции местной администрации муници-

пального образования, но представляется очевидным, что такая дефиниция необходима, учитывая ее достаточно сложное правовое положение. Для определения соответствующего понятия необходимо предварительно уточнить ряд вопросов. Так, в отмеченной выше норме Закона о МСУ-2003 (ч. 2 ст. 34) указывается «местная администрация», но не указывается «глава местной администрации», хотя, как отмечалось выше, именно прежде всего персонально от главы местной администрации, а не от местной администрации как органа, зависит решение важнейших вопросов жизнедеятельности муниципального образования, в том числе движение финансовых бюджетных средств [23].

Заметим далее, что в практике местная администрация организационно представляет собой совокупность структурных подразделений, занимающихся сугубо своими специальными направлениями по решению вопросов местного значения, и их невозможно объединить так, чтобы можно было говорить о местной администрации как об едином органе, который принимает какое-либо решение, и тем более при наличии главы местной администрации, обладающим исключительными полномочиями единолично принимать решения. Такого рода противоречия могут быть сняты, если местная администрация будет коллегиальным исполнительным органом, принимающим наиболее важные решения для конкретного муниципального образования. А уже члены этого коллегиального органа будут решать вопросы в соответствии со своей компетенцией, в том числе глава местной администрации также будет иметь свои специальные полномочия, которые, разумеется, должны быть больше, чем у других членов коллегиальных органов. Формат такого органа, на наш взгляд, должен определяться уставом муниципального образования, что позволит повысить ответственность местной администрации.

При этом представляется целесообразным, чтобы местная администрация на одну треть состояла из муниципальных депутатов, и это будет соответствовать историческим традициям. И тогда, с учетом нашего предложения, понятие местной администрации муниципального образования может быть сформулирована следующим образом: это формируемый в соответствии с уставом муниципального образования и утверждаемый муниципальными депутатами коллегиальный исполнительный орган местного самоуправления, наделяемый законами и муниципальными правовыми актами собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, обеспечивая в повседневном режиме необходимые условия жизнедеятельности муниципального образования.

Кроме того, глава муниципального образования, как мы полагаем, всегда должен быть главой местной адми-

нистрации, и в этом смысле вряд ли есть необходимость в двух должностях — глава муниципального образования и глава местной администрации, нужно оставить одно лицо, который будет избираемым главой муниципалитета. При этом необходима оговорка, суть которой в том, что в поселениях с небольшой численностью населения (до 500 жителей) принцип коллегиальности в деятельности местной администрации может быть заменен на принцип единоначалия, поскольку коллегиальность невозможна просто физически, например, когда штат администрации составляют несколько чело-

век; этот подход был использован в советский период применительно к низшему и самому небольшому звену системы местных Советов — сельсоветам, и практика показала его правильность. Заметим еще, что разработанном на основе конституционных поправок проекте нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [24], регулирование системы органов местного самоуправления практически не изменилось, соответственно приведенные выше аргументы сохраняют свою актуальность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.01.2025).
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Российская газета. 1998. 31 января.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 г. № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Российская газета. 2015. 14 декабря.
4. 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» (дата обращения — 27.01.2025).
5. Маликова Г.Р. Публичная власть в Российской Федерации и ее организация // Экономика и социум. 2023. №1. С. 842–146.
6. Векшин А.А. Актуальные аспекты правопонимания, регулирования и реализации принципа разделения публичной власти в субъектах Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2024. № 2. С. 81–91.
7. Гришин В.В. Конституционные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2023. № 1. С. 48–60.
8. Постников А.Е. и др. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти М.: Инфра-М, 2020. 237 с.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2025).
10. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 1. С. 34–38.
11. Белкин А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. 1997. № 11. С. 121–132.
12. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск: СибАКС, 1997. 108 с.
13. Овчинников И.И. Местное самоуправление: конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. М., 1992. Вып. 1. С. 161–169.
14. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула: ТИГИМУС, 1997. 813 с.
15. Упоров И.В., Старков О.В. Юриспруденция. Введ. в специальность: учеб.-метод. пособие. Москва, 2005.
16. Мазеин А.В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1. С. 56–67.
17. Панферкина И.С. Местная администрация как орган местной власти: проблемы правового регулирования полномочий // Научный альманах. 2020. № 2. С. 160–162.
18. Хазиева Э.М., Бадретдинов И.Р. Правовые основы организации и деятельности местной администрации // StudNet. 2021. № 10. С.5–8.
19. Пенизев М.В. Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4. С. 63–71.
20. Романовский Г.Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 3. М.: АНО ЦППИ, 2008. С. 72–118.
21. Якубович А.М. Современное состояние теоретико-методологических разработок понятий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N1. С. 10–12.
22. Соловьев В.Г., Гладких Н.М. Место исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Современное право. 2009. № 1. С. 44–52.
23. Упоров И.В., Старков О.В. Финансовое право. Учебник. Москва, 2013.
24. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 15.01.2025).

© Упоров Иван Владимирович (uporov@list.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»