



Александр Малый,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист
Российской Федерации,
профессор кафедры конституционного
и административного права
Казанского (Приволжского)
федерального университета

УДК 342.55

***О разделении власти
в местном самоуправлении России***

Определить место органов местного самоуправления в системе муниципального властвования можно только с учетом рассмотрения всех взаимосвязей и взаимозависимостей, которыми пронизана любая управленческая система, а особенно имеющая публично-правовое предназначение. В переплетении публичных и частных интересов, общественного и индивидуального сложно правильно определить приоритеты, выбрать наиболее приемлемые решения. Поэтому важно не только сконструировать взаимосвязанную систему органов, но и грамотно распределить функции и полномочия, определить задачи и ответственность за их реализацию.

В юридической науке имеются разнообразные направления, методологические подходы, позволяющие достаточно полно рассмотреть изучаемый предмет. Следует отметить, что одним из методов, используемых при уяснении сущности того или иного явления, является функциональный, который позволяет выявить предна-

значение органа местного самоуправления, показать его роль в организации самоуправления, оптимально распределить полномочия между элементами системы муниципального управления.

Несомненно, определяя место любого органа в системе органов местного самоуправления, необходимо опираться на действующее законодательство, правовые акты муниципальных образований. В основе системы данных нормативных положений находятся нормы Конституции РФ. Сама же Конституция установила три уровня правового регулирования: федеральный, региональный (субъектов РФ), муниципальный. Таким образом, правовое положение органов местного самоуправления, их систему и место каждого из элементов в этой системе определяют принципы и нормы, закрепленные в Конституции РФ, федеральном законодательстве, законах и уставах субъектов РФ, уставах и нормативных правовых актах муниципальных образований.

Совокупность перечисленных актов должна отвечать определенным требованиям, в числе которых их согласованность и непротиворечивость. В литературе неоднократно отмечалась эта особенность правового закрепления. Справедливо указывалось, что нарушение связей между актами различного уровня «снижает эффективность правового регулирования, порождает юридический хаос в системе законодательства, что ... осложняет применение права и решение практических задач развития экономической, политической и социальной сфер» [1, с. 136]. История развития законодательства о местном самоуправлении показывает, что достижение требования непротиворечивости и согласованности актов, касающихся организации и деятельности органов местного самоуправления, является важной и актуальной задачей.

Конституция РФ не выделяет элементы системы органов местного самоуправления. В ней (ч. 2 ст. 130) лишь указывается, что «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Таким образом, Конституция говорит лишь о двух группах органов местного самоуправления – выборных и других органах. Следует подчеркнуть, что выборные органы выделены особо, что дает основание утверждать: «наличие выборных органов местного самоуправления является императивным конституционным предписанием» [2, с. 956]. Такая конструкция согласуется с положениями Европейской хартии местного самоуправления (ч. 2 ст. 1), согласно которым создание «советов или собраний, состоящих из членов избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования» является обязательным при нормативном закреплении системы органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что ранее действовавший Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следуя требованиям Конституции РФ, четко не определял, например, статус исполнительно-распорядительного органа. В Законе отсутствовали даже термины, обозначающие эти органы («исполнительный орган местного самоуправления», «администрация», «глава администрации»). Существование исполнительных органов подразумевалось, поскольку Закон содержал нормы, косвенно указывавших на это. Например, должностное лицо определялось как лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих. Таким образом предполагалось, что в системе местного самоуправления должен быть орган, осуществляющий организационно-распорядительные функции.

Опять же, следуя конституционным предписаниям, указанный Федеральный закон содержал понятие «орган местного самоуправления» (ст. 14), «представительный орган» (ст. 15), «глава муниципального образования, иные выборные должностные лица» (ст. 16), «иные органы и должностные лица» (ст. 17).

В литературе справедливо отмечалась неопределенность данных законодательных положений, отсутствие хотя бы общих характеристик правового статуса органов [3, с. 58]. Правовой статус главы муниципального образования, его взаимоотношения с другими органами местного самоуправления Закон формулировал расплывчато, что следовало из содержания п. 1 ст. 16, согласно которому глава муниципального образования «возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления». Критика данного положения Закона



сводилась к следующему: теоретически можно вполне допустить самостоятельную, наряду с другими органами, деятельность главы местного самоуправления, имеющего свой аппарат, свои органы и представляющего муниципальное образование в целом как вовне, так и внутри. Разумеется, ему должны быть подчинены все другие органы, выполняющие его указания. Но тогда ставится под вопрос сама сущность местного самоуправления, нарушаются права граждан на самоуправление и самоорганизацию. Становится непонятной роль представительных органов, избираемых населением, возникают вопросы о том, кто и как организует исполнение решений представительных органов и т. д. [4, с. 86].

Неопределенность положений Закона побуждала субъекты РФ самостоятельно определять систему органов местного самоуправления, стимулировала инициирование в Государственной Думе рассмотрение поправок в действующий Федеральный закон. Эти инициативы не всегда соответствовали Конституции РФ, но были продиктованы желанием восстановить «вертикаль власти». Так, в течение всего 1999 года субъекты РФ требовали внести поправку, которая сделала бы глав муниципальных образований назначаемыми главой исполнительной власти субъекта РФ. В результате в ст. 49 Закона появились новеллы, закрепившие механизм досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований путем отрешения их от должности [5].

Отсутствие на федеральном уровне (Закон 1995 г.) закрепления правового статуса исполнительно-распорядительных органов дало возможность субъектам РФ самостоятельно решать вопрос о системе органов местного самоуправления. Принимая уставы субъектов РФ, выбирая модели организации органов местного самоуправления, региональные законодатели

не всегда исходили из необходимости следовать действующей Конституции. Для иллюстрации данного тезиса можно привести одно из решений Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 1 февраля 1996 года «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» [6] Суд сделал ряд важных выводов. Поводом к рассмотрению дела послужил запрос Администрации Читинской области о проверке конституционности ряда положений Устава области, в том числе ч. 3 ст. 112 Устава, предписывающей органам местного самоуправления образовывать свои исполнительные органы. Давая оценку данной норме, Конституционный Суд отметил, что Федеральный закон от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит понятия «исполнительные органы местного самоуправления» и, требуя наличия выборных, оставляет создание других органов на усмотрение самих муниципальных образований. Областная дума, по мнению Конституционного Суда РФ, всего этого не учла. Поэтому положение Устава Читинской области (ч. 3 ст. 112) было признано Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции.

В последующем Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал свою правовую позицию, признавая не соответствующими Конституции РФ норм региональных правовых актов, устанавливающих систему органов местного самоуправления.

Систему органов местного самоуправления закрепляли уставы муниципальных образований. Причем исполнительно-распорядительные органы были обязательным элементом этой системы. Вся практика строительства органов публичного управления свидетельствует об объективной необходимости учреждения админи-

стративного аппарата. Депутатский корпус призван отражать мнение населения муниципального образования, принимать решения общего характера, но управленческие функции не входят в круг их обязанностей. Народные избранники не в состоянии управлять сложным муниципальным хозяйством, особенно если территория и население значительны. Необходим профессиональный, а не политический подход к решению множества повседневных вопросов, справиться с которыми может только слаженно, профессионально работающий аппарат.

За период действия Федерального закона от 28 августа 1995 года был накоплен значительный опыт, позволивший сформировать представление как о недостатках, так и достоинствах существовавшего регулирования и практики применения норм права. При подготовке проекта нового Федерального закона о местном самоуправлении был учтен опыт субъектов РФ, муниципальных образований в части формирования системы органов муниципальной власти. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил не только систему органов местного самоуправления, но и предписал, какие органы должны создаваться в обязательном порядке.

В соответствии со статьей 34 Закона структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления. Все они должны быть предусмотрены уставом муниципального образования и наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Закон закрепил требование, согласно которому в обязательном порядке должны быть созданы: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Исключения из этой императивной нормы могут быть предусмотрены только Федеральным законом.

Конституция РФ не предписывает федеральному или региональному законодателю определять систему органов местного самоуправления. Указывается лишь, что «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно» (ч. 1 ст. 131). Извечный спор о соотношении системы и структуры позволяет найти аргументы в пользу конституционности нормы Закона, закрепляющей систему органов местного самоуправления. Но федеральный законодатель проигнорировал такую возможность (обозвать совокупность органов местного самоуправления системой) уйти от обвинений в нарушении Конституции РФ. Единственной «уступкой» законодателя Конституции является положение Закона, определившего, что «порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования» (ч. 3 ст. 34 Закона). Региональный законодатель получил право устанавливать лишь наименование органов местного самоуправления.

В специальной литературе высказано предложение передать это право (определять наименования органов местного самоуправления) на усмотрение муниципальных образований [7, с. 71]. С таким предложением трудно согласиться, поскольку в этом случае можно получить большое

разнообразии наименований органов местного самоуправления, что затруднит законотворческую работу субъекта РФ. Дело в том, что субъект РФ осуществляет реестр муниципальных образований, принимает нормативные акты, закрепляющие те или иные полномочия за органами местного самоуправления, осуществляет передачу некоторых государственных полномочий органам местного самоуправления. Отсутствие единообразия в наименовании органов породит неопределенность в принадлежности тех или иных полномочий, усложнит возможность придания терминологической идентичности используемым в региональных законах терминам.

При закреплении системы органов местного самоуправления федеральный законодатель руководствовался конституционными принципами построения органов публичной власти, явно или неявно вытекающих из содержания конституционных норм. Одним из основных является принцип разделения власти [8]. Конституция закрепляет его применительно к построению системы федеральных органов государственной власти, но не использует при закреплении органов местного самоуправления. Видимо это дало основание некоторым ученым использовать термин «разделение труда» [9, с. 85].

Интересна точка зрения Н. С. Бондаря, который в одном из первых комментариев к Конституции РФ заключил, что в системе органов местного самоуправления «нет государственной власти и разделения властей, но должны быть разграничение и персонафикация полномочий, которые суть конституционные полномочия местного сообщества на самоуправление» [10, с. 542].

Подобный подход является достаточно распространенным. Так, в одном из учебников по муниципальному праву подчеркивается, что конституционного разделения муниципальной

власти на ветви (как это происходит на государственных уровнях правового регулирования) не существует. Власть на местах одна и едина (ст. 3 Конституции РФ), но выражается в различных функциях органов управления [11, с. 342].

Раскрывая содержание конституционного принципа разделения власти (ст. 10 Конституции РФ) Б. С. Эбзеев отмечает, что данный принцип «не распространяется на местное самоуправление, органы которого не входят в систему органов государственной власти» [12, с. 120]. Такой подход был продемонстрирован федеральным законодателем при принятии Федерального закона от 28 августа 1995 года, в котором, например, даже не упоминались исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Но совершенно другой подход демонстрирует законодатель при закреплении в Федеральном законе от 6 октября 2003 года системы органов местного самоуправления. Помимо того, что Закон жестко определил перечень обязательных органов муниципального образования, так он зафиксировал основы взаимоотношений этих органов. В частности, глава муниципального образования не может одновременно возглавлять представительный орган и местную администрацию. Федеральным законом от 7 мая 2009 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] установил подконтрольность главы муниципального образования представителю органу и его ответственность перед депутатами, включая возможность удаления главы муниципального образования в отставку. Данная новелла явилась шагом в направлении создания системы сдержек и противовесов в системе муниципального управления.

Введенный законодателем запрет на совмещение должности руководи-

теля представительного органа и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также иные положения Закона свидетельствуют о том, что в рамках действующей системы правового регулирования отношения в системе «строятся во многом на основе сдержек и противовесов, соответствующих принципу разделения властей, хотя формально требования ст. 10 Конституции не распространяются на местное самоуправление» [14, с. 957].

Публичный характер местного самоуправления предопределяет содержание функций органов власти муниципального образования. Каждый из органов имеет собственное предназначение, наделен компетенцией, позволяющей выполнять стоящие перед органом задачи. Самостоятельной компетенцией по решению вопросов местного значения наделен представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация. Компетенция каждого из органов формируется посредством разделения сфер ведения (вопросов местного значения) между ними. Поскольку Федеральный закон не закрепил за каждым из обязательно формируемых органов местного самоуправления конкретные права и обязанности, такое распределение осуществляется уставом муниципального образования и муниципальными нормативными актами.

Уставы муниципальных образований вслед за Конституцией и законами отдают приоритет представительному органу, что находит отражение при распределении полномочий между муниципальными органами. Наиболее важные из них вошли в состав исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Действительно, принятие устава муниципального образования, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении,

установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, принятие планов и программ развития муниципального образования предопределяют само существование местного сообщества. Представительный орган решает вопросы собственности, в частности, определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определяет порядок принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений. Представительный орган создает нормативную базу межмуниципального сотрудничества, порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Федеральный законодатель последовательно проводит линию на усиление контроля представительного органа за деятельностью иных органов муниципального образования.

Компетенция главы муниципального образования также определяется уставом муниципального образования. Закон обозначил лишь его представительские полномочия, закрепив право представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями. Его обязанностью является подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным органом, он вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования. Глава реализует свои полномочия посредством издания правовых актов (ст. 36 Федерального закона).

Еще более лаконичен Закон в отношении определения полномочий местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муни-

ципального образования). Полномочиями по решению вопросов местного значения администрация наделяется уставом муниципального образования. Закон не определяет роль местной администрации в системе органов местного самоуправления, хотя из общей правовой конструкции ясно, что это вторичный по отношению к представительному органу и главе муниципального образования орган. Вторичность полномочий местной администрации не характеризует ее как второстепенный, несамостоятельный и зависимый орган. Речь идет о перераспределении функций в системе муниципального управления. Каждая из функций, выполняемых органом местного самоуправления, обеспечена инструментарием (правовым, организационным, материальным), позволяющим добиваться нужного результата в решении вопросов местного значения.

Представительный и исполнительный орган реализуют разные функции. Функция представительного органа состоит в том, чтобы отражать волю жителей муниципального образования, облекать ее в нормативные акты, определять перспективы развития территории. Функция исполнительно-распорядительных органов заключается в осуществлении повседневной управленческой деятельности, имеющей целью исполнение правовых актов, принятых представительным органом или жителями с использованием форм прямого народовластия (референдум, сходы граждан).

Реализация различных по своему назначению функций дало основание выстраивать не только иерархию органов, но и иерархию функций. Отмечается, что «органы местного самоуправления, наделенные в соответствии с законодательством и уставами муниципальных образований указанными функциями, должны находиться в той же субординации, что и данные функции. Именно такое разделение гарантирует, во-первых, един-

ство управления в муниципальном образовании и, во-вторых, господство права» [15, с. 77].

Следует отметить, что у функций отсутствует какая-либо субординация. Каждая функция имеет самостоятельное значение, ее содержание определяется не совокупностью прав органов и лиц, а совокупностью взаимодействий различных элементов, преследующих определенную цель и направленных на выполнение определенных задач.

Каждый из элементов системы (структуры) выполняет определенные функции (функцию) и ее содержание не всегда меняется в связи с изменением полномочий органа. При неизменности выполняемой функции набор прав может модифицироваться: они могут уточняться (расширяться или сужаться).

Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования помимо основной функции (исполнения нормативных предписаний) обладает набором иных самостоятельных функций, осуществление которых позволяет достигать цели и решать стоящие перед органом задачи.

Администрация муниципального образования несет бремя ответственности за работу всех служб, обеспечивающих жизнедеятельность на подведомственной территории. Представительный орган призван осуществлять депутатский контроль, принимать нормативные акты, определяющие рамки деятельности исполнительных органов [16, с. 97]. Исполнительный орган, таким образом, выступает основным звеном в системе муниципального управления с точки зрения организации жизни социума на определенной территории. Все это свидетельствует о реальном разделении власти (полномочий) в системе муниципального властвования, закрепляемой действующим законодательством и муниципальными нормативными правовыми актами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Петелина И. В. Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства – необходимое условие совершенствования российской правовой системы / И. В. Петелина // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 136.
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – [2-е изд., пересмотр.]. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 956. (Автор комментария Н. С. Бондарь.)
3. Колесников А. В. Правовой статус исполнительных органов местного самоуправления / А. В. Колесников. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – С. 58.
4. См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – С. 86.
5. Российская газета. – 2000. – 27 июля.
6. Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.
7. Колесников А. В. Указ. соч. / А. В. Колесников. – С. 71.
8. В специальной литературе акцентировалось внимание на использовании терминов «разделений властей» и «разделение власти», рассматривалось их содержание. См.: Малый А. Ф. Государственная власть как правовая категория / А. Ф. Малый // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 94–99.
9. Теория государства и права : [курс лекций]. – Саратов, 1995. – С. 85.
10. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. – М., 1997. – С. 542.
11. См.: Муниципальное право Российской Федерации : [учеб.]. – 2-изд. / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М., 2000. – С. 342.
12. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – [2-е изд., пересмотр.]. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 120. (Автор комментария Б. С. Эбзеев.)
13. Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 19. – Ст. 2280.
14. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – [2-е изд., пересмотр.]. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – С. 957. (Автор комментария Н. С. Бондарь.)
15. Колесников А. В. Указ. раб. / А. В. Колесников. – С. 77.
16. Флоренский П. А. Давал достаточно жесткую оценку представительному правлению – оно «есть обман и самообман мас ... отвлекающий в сторону от полезной деятельности и вовлекающий в политиканство...». См.: Флоренский П. А. Предполагаемое государственное устройство в будущем / П. А. Флоренский // Литературная учеба. – 1991. – № 3. – С. 97.

Малий О. Ф. Про поділ влади у місцевому самоврядуванні Росії

Поділ влади (функцій, повноважень) у системі місцевого самоврядування не є конституційним принципом. Водночас правова конструкція існуючих взаємовідносин органів місцевого самоврядування дає змогу зробити висновок про реальність функціонування принципу поділу влади в системі муніципального владарювання.

Ключові слова: система органів місцевого самоврядування, поділ влади, функції органів.

Малый А. Ф. О разделении власти в местном самоуправлении России

Разделение власти (функций, полномочий) в системе местного самоуправления не является конституционным принципом. Вместе с тем правовая конструкция существующих взаимоотношений органов местного самоуправления позволяет

О разделении власти в местном самоуправлении России

сделать вывод о реальности функционирования принципа разделения власти в системе муниципального властвования.

Ключевые слова: система органов местного самоуправления, разделение власти, функции органов.

Maly A. On the division of power in local government Russia

Power division (functions, powers) in the system of local government isn't the constitutional principle. At the same time the legal design of existing relationship of the local authority allows us to make a conclusion about reality of functioning principle of the power division in the system of municipal dominion.

Key words: system of local government, power division, functions of local selfgovernment body.