

УДК 342

**СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ****Упоров Иван Владимирович**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Хаштихов Омар Магомедович

соискатель

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

В статье рассматриваются признаки, статус, правовое регулирование, понятие исполнительного органа (местной администрации) в системе местного самоуправления. Анализируются нормы Конституции России, федеральных законов, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что как в еще действующем ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), так и в проекте нового федерального закона о местном самоуправлении (2021 г.) имеются вопросы, предполагающие иной подход к формированию и содержанию полномочий местной администрации, чем сформулированные в указанных правовых документах. Обосновываются соответствующие авторские предложения.

Ключевые слова: местная администрация, власть, полномочия, закон, муниципальное образование, местное самоуправление, государство, общество.

**SOCIO-LEGAL CHARACTERISTICS AND ORGANIZATION OF THE
EXECUTIVE POWER IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT****Ivan V. Uporov**

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

Omar M. Hashtikhov

applicant

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

The article deals with the signs, status, legal regulation, the concept of the executive body (local administration) in the system of local self-government. The norms of the Constitution of Russia, federal laws, scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted that both the still valid Federal Law "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" (2003) and the draft new federal law on local self-government (2021) contain issues that imply a different approach to the formation and powers local administration. The corresponding author's proposals are substantiated.

Keywords: local administration, power, authority, law, municipality, local self-government, state, society.

Местная администрация (далее по тексту – также МА), будучи одним из обязательных органов местного самоуправления в муниципальном образовании (далее по тексту статьи – также МО) представляет повышенный интерес как объект муниципально-правового исследования, поскольку по многим позициям остается недостаточно определенным. Это находит отражение, например, в многочисленных изменениях единственной специальной ст. 37, посвященной рассматриваемому органу в действующем пока еще ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [1] (далее по тексту статьи – Закон о МСУ 2003 г.), которая многократно видоизменялась. Одним из дискуссионных в этой связи вопросов состоит в том, что МА, будучи властным органом, населением не избирается, что, впрочем, объяснимо – она является довольно обширным органом управления как по своей структуре, так и по численности работающих там людей, и как таковая избираться населением, по общепринятой практике, не может. С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 37 Закона 2003 г. местной администрацией руководит глава этого органа на основе принципа единоначалия, и он также не избирается, так как по действующему законодательству население (депутаты) избирают не главу местной администрации, а главу МО (который в соответствии с уставом МО либо является главой МА либо председателем представительного органа, и вот при втором варианте как раз и возникает неоднозначная ситуация, при которой у главы МА отсутствует мандат избирателей, о чем ниже пойдет речь).

В литературе выделяются другие особенности муниципальной исполнительной власти. Отмечается, в частности, что «правовая природа исполнительных органов власти местного самоуправления носит публичный характер. В пользу такого вывода

свидетельствует то, что в соответствии с законодательством органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномочия. И хотя в таком случае делегируемые исполнительно-распорядительные полномочия носят, по сути, государственно-правовой характер, но осуществляются иным - негосударственным звеном публичной власти» [2, с. 34]. Однако с предложенными аргументами мы согласиться не можем. Мы полагаем, что власть 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, как нам представляется, не нуждается в каких-либо аргументах для обоснования ее публичности.

При социально-политической характеристике местной администрации муниципального образования нельзя обойти вопрос о ее месте в системе властеотношений на местном уровне с точки зрения принципа разделения властей, который является основополагающим в современной (с Нового времени) государственности. Однако по мнению А. Белкина и А. Еремина, в местном самоуправлении нецелесообразно применять, по аналогии с государственной властью, принцип разделения властей [3, с. 123]. Такой позиции придерживаются другие ученые, в частности, С.В. Королев, Л.Б. Соболева, Е.С. Шугрина и др. Последняя, в частности, отмечает, 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 [4, с. 53]. По мнению Л.Б. Соболевой, 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 вслед за Конституцией России также напрямую не распространяют принцип разделения властей на уровень местного самоуправления [2, с. 35]. Данная точка зрения, на наш взгляд, 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 другой точке зрения для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления жизненно необходимы оптимальное разграничение полномочий органов власти и управления, взаимный контроль, система сдержек и противовесов [5, с. 165]. По мнению Н.А. Емельянова, местному самоуправлению во всех странах присущи общедемократические признаки, в том числе и разделение власти на представительную и исполнительную [6, с. 30].

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 раскрыты в работах И.Л. Бачило, К.С. Вельского, В.В. Лазарева, В.С. Нерсесянца 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.

Отмечая значимость исполнительной власти, Г.Б. Романовский указывает, что в исполнительной власти заключено то звено управления, которое практически организует жизнь населения, и в этом проявляется организующий характер исполнительной власти. Кроме того, исполнительная власть включает в себя основную массу государственных (муниципальных) органов и наибольшее число государственных (муниципальных) служащих, поскольку исполнение законов объективно требует осуществления большой по объему распорядительной деятельности, и в этой связи именно исполнительная власть обладает огромными финансовыми ресурсами. Эти признаки в условиях развития информационного (цифрового) общества вырастает зависимость гражданина от исполнительной власти, которая проявляется в востребованности социальных услуг [7, с. 83]. Данная характеристика, с которой мы согласны, дополняет ранее выделенные нами признаки исполнительной власти. Кроме того, нужно иметь в виду, что МА является властным органом общей компетенции, который действует постоянно, в то время как остальные изменяемы [8, с. 10].

Указанные теоретические положения, казалось бы, дают законодателю основание достаточно четко определить правовой статус МА. Однако анализ нормативных положений Закона 2003 г. показывает, что это не так. Дело в том, что законодатель не дает дефиниции МА. И хотя из ст. 34 Закона о МСУ 2003г. следует, что МА является исполнительно-распорядительным органом МО, эта характеристика, разумеется, не может считаться достаточно полной для сущностного определения МА. Между тем очевидно, что дефиниция местной администрации необходима, учитывая ее достаточно сложное правовое положение.

Для определения соответствующего понятия необходимо предварительно уточнить ряд вопросов. Так, в перечне обязательных органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 34 Закона о МСУ 2003 г.) значится МА как орган, но не значится глава МА как ее руководитель, то есть, должностное лицо – и это при том, что именно персонально от главы МО, а не от МА как органа, зависит решение важнейших вопросов жизнедеятельности МО, в том числе движение финансовых бюджетных средств. Помимо того, само понятие «местная администрации» в Законе о МСУ 2003 г. размыто, в практике МА 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 МА как об едином органе, который принимает какое-либо решение, и тем более при наличии главы МА, обладающим исключительными полномочиями единолично принимать решения.

Такого рода противоречия в определенной степени может снять такая предлагаемая нами модель организация органов местного самоуправления, при которой МА будет коллегиальным исполнительным органом, принимающим наиболее важные решения для конкретного МО, а уже члены этого коллегиального органа будут решать вопросы в соответствии со своей компетенцией, в том числе глава МА также будет иметь свои

полномочия, которые, разумеется, должны быть больше, чем у других членов МА как коллегиального органа. Иначе говоря, речь идет о том, чтобы на муниципальном уровне МА была бы местным «правительством», формат которого должен определяться уставом МО, что позволит повысить ответственность МА и снизит коррупциогенность среди чиновников МА, включая глав МА, которые далеко не всегда имеют мандат доверия со стороны населения МО (такого мандат нет, если глава МА назначается по контракту, а избираемый глава МО является председателем представительного органа). Мы полагаем, что данный вариант целесообразно ввести в ст. 34 Закона о МСУ 2003г.

Итак, мы полагаем, что МА должна быть коллегиальным органом, по меньшей мере на 30%, состоящий из депутатов МО, и это будет соответствовать историческим традициям (так, в Российской империи исполнительными структурами на местном уровне являлись коллегиальные земские и городские управы, в СССР - также исполнительные комитеты местных Советов, и эти исполкомы состояли из местных депутатов). И тогда, с учетом нашего предложения, понятие МА может быть сформулирована следующим образом: это формируемый в соответствии с уставом МО и утверждаемый депутатским корпусом коллегиальный исполнительный орган, наделяемый законами и муниципальными правовыми актами собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, обеспечивая в повседневном режиме необходимые условия жизнедеятельности МО. Мы полагаем также целесообразным вариант, когда глава МО всегда является главой МА, и в этом смысле вряд ли есть необходимость в двух должностях - глава МА и глава МО, соответственно нужно оставить одно должностное лицо, которое будет избираемым главой муниципалитета. При этом необходима оговорка о 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 человек; этот подход был использован в советский период применительно к низшему и самому небольшому звену системы местных Советов - сельсоветам, и практика показала его правильность.

Еще одна существенная особенность организации и деятельности исполнительной власти в МО заключается в том, что в отношении поселения, являющегося административным центром муниципального района, делается уточнение (абз. 3 ч. 2 ст. 34 Закона о МСУ 2003 г.), которое было введено в 2010 г. и допускающее возможность не формировать МА поселений. Данное уточнение, как нам представляется, было принято без достаточных на то оснований. Прежде всего речь идет о том, что в этом случае жители поселения (административного центра муниципального района) теряют полноценное право на местное самоуправление на территории соответствующего поселения, учитывая не только формальную сторону вопроса (отсутствие своей МА), но и фактическую, связанную с тем, что именно МА в повседневном режиме реализует обобщенные интересы населения муниципального образования, в данном случае поселения. Мы полагаем неприемлемы этот подход и с конституционной точки зрения, в частности, в частности, указанная норма противоречит ч. 1 ст. 130 Конституции России, так как сформулированные в этой норме права местного самоуправления не могут быть осуществлены без МА.

По указанным выше аргументам не можем мы согласиться и с предложением, высказанным В.Г. Соловьевым и Н.М. Гладких, суть которого в том, что целесообразно вывести исполнительные органы муниципальных образований из системы местного самоуправления и наделить их статусом государственных органов с включением в систему управления государством [9, с. 44]. Интересно, что ранее (в 1995 г.) подобное предложение уже обосновывалось [10, с. 5]. Мы полагаем, что в этом случае, помимо прочего, пришлось бы вообще менять конституционные нормы о местном самоуправлении и отказываться от избранной двадцать лет назад доктрины местного самоуправления, что никак не вяжется с перспективой построения в России демократического государства, основанного на общественной активности граждан, поскольку через муниципалитеты российская общественность стремится разрешить свои социальные проблемы, нормативно закрепить законные интересы, инициировать реализацию своих общественных стремлений и предпочтений [11, с. 22], и с этим нельзя не согласиться.

В завершении отметим, что принятые сравнительно недавно известные конституционные поправки-2020 [12] внесли существенные изменения по вопросам публично-властных отношений. В целом такой подход мы поддерживаем, он как раз отражает такой опыт в функционировании местных Советов. Однако в разработанном на основе конституционных поправок проекте ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [13], который, вероятно, должен заменить пока еще действующий Закон о МСУ 2003 г., регулирование системы органов местного самоуправления практически не изменилось, поэтому наши обоснованные выше предложения сохраняют свою силу применительно и к этому законопроекту.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22. 01. 2022 г.).
2. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 1. С. 34-38.
3. Белкин А., Еремин А. О категориальных пределах местного самоуправления // Право и жизнь. 1997. № 11. С. 121-132.
4. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск: СибАКС, 1997. 108 с.
5. Овчинников И.И. Местное самоуправление: конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. М., 1992. Вып. 1. С.161-169.
6. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула: ТИГИМУС, 1997. 813 с.
7. 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.

8. Якубович А.М. Современное состояние теоретико-методологических разработок понятий "муниципальное управление" и "местное самоуправление" // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. №1. С. 10 - 12.
9. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1992. № 4. С.3-12.
10. Соловьев В.Г., Гладких Н. М. Место исполнительных органов муниципального уровня в системе управления государством // Современное право. 2009. № 1. С. 44-52.
11. Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дис. ... канд. юрид.наук. Екатеринбург, 1995. 169 с.
12. Тепляшин И.В., Фастович Г.Г. Место и роль органов местного самоуправления в эффективной деятельности государственного механизма современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. №12. С. 21 - 24.
13. 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 – 18.01.2022 г.).
14. 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: 11.01.2022г.).

References:

1. Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 30, 2021) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" // ConsultantPlus SPS (Accessed on January 22, 2022).
2. Soboleva L.B. The place of executive authorities of local self-government in the system of separation of powers // State power and local self-government. 2006. N 1. S. 34-38.
3. Belkin A., Eremin A. On the categorical limits of local self-government // Law and Life. 1997. No. 11. S. 121-132.
4. Shugrina E.S. Organizational bases of local self-government. Novosibirsk: SibAKS, 1997. 108 p.
5. Ovchinnikov I.I. Local self-government: constitutional and legal basis for formation // Constitutional system of Russia. M., 1992. Issue. 1. S.161-169.
6. Emelyanov N.A. Local self-government: international experience. Tula: TIGIMUS, 1997. 813 p.
7. Romanovsky G.B. The system of executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation: problems of organization and functioning // Public Law Research. Yearbook of the Center for Public Law Studies. T. 3. M.: ANO CPPI, 2008. S. 72 - 118.
8. Yakubovich A.M. The current state of theoretical and methodological developments of the concepts of "municipal government" and "local government" // State power and local government. 2012. №1. pp. 10 - 12.
9. Kozlov Yu. M. Executive power: essence, functions // Bulletin of Moscow State University. The series "Law". 1992. N 4. p.3-12.

10. Solovyov V.G., Gladkikh N.M. The place of the executive bodies of the municipal level in the system of government // Modern law. 2009. No. 1. S. 44-52.
11. Solomka N.I. Relationships between public authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments. Dis. ... cand. jurisprudence Ekaterinburg, 1995. 169 p.
12. Teplyashin I.V., Fastovich G.G. The place and role of local self-government in the effective operation of the state mechanism of modern Russia // State power and local self-government. 2011. N12. pp. 21 - 24.
13. Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 N 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities" // SPS "ConsultantPlus" (date of access - 18.01.2022).
14. Draft Law No. 40361-8 "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power" // SOZD GAS "Lawmaking" // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (date of access: 01/11/2022).