УДК 342.553:352

МОДНИКОВА Т.Н.

Проблемы взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления

Статья посвящена исследованию взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает дискуссионность форм взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления по реализации вопросов местного значения, многозначность их толкования в теории и законодательстве. В конечном итоге предлагается авторское предложение наделения главы муниципального образования нормотворческой инициативой в представительном органе местного самоуправления.

Ключевые слова: глава муниципального образования, представительный орган местного самоуправления, полномочия, компетенция.

Представительный орган муниципального образования в силу конституционно-правового и муниципально-правового статусов является самостоятельным и независимым органом народного представительства, действующим на коллегиальной основе. Глава муниципального образования, по общему правилу, не должен вмешиваться в его деятельность[1], необоснованно препятствовать свободной реализации компетенции[2], подменять его полномочия[3] и замещать их в своем функционировании. О правомерности данного подхода свидетельствуют положения Конституции Российской Федерации, нормы законодательства и складывающаяся на их основе правоприменительная практика[4].

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации *органы* местного самоуправления *самостоятельно* управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Приведенная норма может быть истолкована двояким образом. При одном подходе к ее интерпретации в ч. 1 ст. 132 речь идет обо всех органах местного самоуправления в совокупности, без разделения на институты главы муниципального образования, представительного органа, местной администрации, контрольного органа местного самоуправления и т.д. С другой стороны, ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации может быть понята и так, что конституционный законодатель в процессе правового регулирования обращается к каждому из органов местного самоуправления. При первом подходе конституционно гарантируется самостоятельность системы органов местного самоуправления[5], при втором – самих органов, составляющих данную систему[6].

Раскрывая нормативное содержание ст. 132 Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует его следующим образом. Во-первых, ч. 1 ст. 34 данного Федерального закона устанавливает наличие собствен-

ных полномочий каждого из органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Во-вторых, ч. 10 ст. 35 анализируемого Федерального закона устанавливает перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Термин «исключительность» в данном случае подчеркивает, что эти вопросы (принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку) решаются только представительным органом, их отнесение к компетенции других органов местного самоуправления является противоправным[7].

Однако перечень вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа муниципального образования, не исчерпывается нормативным содержанием ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он может быть расширен как федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, так и уставами муниципальных образований. Во всех этих случаях представительный орган будет *самостоятельно* осуществлять свою компетенцию.

Однако самостоятельность представительного органа местного самоуправления по реализации возложенных на него полномочий не исключает *взаимодействия* данного органа с другими субъектами муниципальных правоотношений по вопросам, отнесенным к компетенции муниципальной представительной власти[8]. Разумеется, такое взаимодействие не должно быть произвольным и перерастать во вмешательство в деятельность законно избранного состава органа народного представительства[9].

Но было бы абсурдным толкование ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том смысле, что якобы к компетенции главы муниципального образования вообще не относится какое-либо участие в принятии устава муниципального образования, внесении в него изменений и дополнений, утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, установлении, изменении и отмене местных налогов и сборов, принятии планов и программ развития муниципального образования, утверждении отчетов об их исполнении, определении порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определении порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, определении порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества, материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и т.д. Все эти вопросы – наиболее важные в жизнедеятельности муниципалитета. Поэтому глава муниципального образования обязан «держать их на личном контроле», проводить консультации с депутатами, убеждать их в необходимос-

ти принятия того или иного решения, пользоваться своим правом нормотворческой инициативы, применять право вето и т.д. Тот факт, что данные вопросы не отнесены к компетенции главы муниципального образования, вовсе не означает, что это должностное лицо обязано «самоустраниться» от их разрешения, ссылаясь на противоправность вмешательства в установленную законом компетенцию органов народного представительства.

Водораздел между правомерным взаимодействием органов местного самоуправления и противоправным вмешательством одного органа в деятельность другого, на наш взгляд, обусловливается понятием законного интереса в конституционном праве. Недавно изданная монография М.С. Матейковича и В.А. Горбунова красноречиво свидетельствует об этом. Авторы в числе прочего подчеркивают, что законные интересы конституционного значения связаны с такими объектами конституционного регулирования, как человек, общество, государство; затрагивают вопросы согласования и установления баланса основных (базовых) интересов личности, общества и государства; могут проявляться не только в виде возможного, но и в виде должного поведения, сопутствовать обязанности[10]. Глава муниципального образования несет публично-правовую обязанность взаимодействия с представительным органом муниципального образования именно в тех случаях, когда того требует законный публичный интерес. Если же данное взаимодействие обусловлено частным интересом, оно имеет противоправную природу и должно пресекаться конституционно-правовыми средствами правового регулирования общественных отношений.

В связи с этим возникает необходимость систематизации форм взаимодействия главы муниципального образования с представительным органом местного самоуправления по реализации вопросов местного значения. К их числу, на наш взгляд, следует отнести: во-первых, внесение главой муниципального образования проектов решений в представительный орган; во-вторых, участие главы муниципального образования и его официальных представителей в обсуждении проектов, в депутатских дебатах и дискуссиях; в-третьих, отклонение или подписание и обнародование главой муниципального образования нормативных правовых актов, принятых представительным органом муниципального образования[11]; в-четвертых, подотчетность главы муниципального образования представительному органу местного самоуправления.

Данная классификация не носит исчерпывающего характера; в ней заведомо опускаются отдельные компоненты, которые, на наш взгляд, не имеют решающего или принципиального значения в системе реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения. Однако главные компоненты структурированы таким образом, чтобы обозначить основные юридические и фактические формы взаимодействия, сложившиеся в современной России за последние годы. Рассмотрим их более подробно.

1. *Право главы муниципального образования на нормотворческую инициативу в представительном органе местного самоуправления*. Структура Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такова, что в нем «не нашлось места» аналогу ст. 104 Конституции Российской Федерации или ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральный закон об общих принципах местного самоуправления не устанавливает круга лиц, которые обладают правом внесения в представительный орган муниципального образования проектов нормативных правовых актов. Трудно квалифицировать однозначным образом это явление с точки зрения конституционных требований полноты, ясности и недвусмысленности правового регулирования общественных отношений. С одной стороны, здесь можно усматривать пробел в правовом регулировании общественных отношений[12], с другой – стремление федерального законодателя избежать чрезмерного вмешательства в компетенцию

местного самоуправления, чтобы сам муниципалитет мог бы определить круг субъектов нормотворческой инициативы[13].

Последнее из двух возможных толкований означает свободу усмотрения муниципального образования в вопросе о наделении (или ненаделении) главы муниципалитета правом инициативы внесения проектов нормативных правовых актов в представительный орган местного самоуправления. По логике, муниципалитет должен руководствоваться приоритетностью федеральной и региональной моделей правового регулирования общественных отношений. На федеральном уровне правом законодательной инициативы обладает Президент Российской Федерации (ст. 104 Конституции Российской Федерации), на уровне субъектов Российской Федерации – высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Вместе с тем отсутствие права нормотворческой инициативы у главы муниципального образования может иметь свои конституционно-правовые резоны: во-первых, тем самым гарантируется сбалансированность властных полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления; во-вторых, учитывается особенность механизма формирования института главы муниципалитета (который может избираться не только путем прямых выборов, но также из числа депутатов представительного органа муниципального образования)[14].

По нашему мнению, федеральный законодатель не совсем обоснованно оставил муниципальным образованиям свободу выбора в вопросе о том, имеет ли право глава муниципального образования на нормотворческую инициативу в представительном органе. Исходя из зарубежной практики правового регулирования законодательной процедуры (которая используется по аналогии в муниципальном нормотворческом процессе), безусловным правом законодательной (нормотворческой) инициативы обладают депутаты данного органа народного представительства и высший орган исполнительной власти. Применительно к федеральному уровню власти в Российской Федерации таким правом, безусловно, пользуются члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы и Правительство Российской Федерации. Аналогичным образом на уровне субъектов Федерации – депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, на уровне муниципальных образований – депутаты представительного органа и местная администрация.

Конституционно гарантированное право Президента Российской Федерации на внесение законопроектов в Государственную Думу, равно как и законодательно обеспеченное право высших должностных лиц субъектов Российской Федерации на внесение законопроектов в региональные органы народного представительства, есть, скорее, сложившаяся за последние десятилетия традиция российского конституционализма, чем общепризнанная мировая практика (не считая постсоциалистических стран)[15]. Поэтому муниципальным образованиям, на первый взгляд, может быть дана свобода усмотрения в отказе от предоставления главе муниципалитета соответствующего права.

Если Президент Российской Федерации вносит в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы законопроект, от главы государства вряд ли можно ожидать беспристрастного решения после завершения законодательной процедуры при подписании, обнародовании или отклонении законодательного акта. Вероятнее всего, глава государства будет возражать по пунктам, в которых законодатель проявил «самостоятельность» в правовом регулировании. Это в свою очередь может быть истолковано как средство необоснованного «давления» на парламент, ограничивающего конституционные основы представительной демократии. Та же логика, на первый взгляд, может быть распространена на взаимоотношения между высшим должностным лицом и коллегиальным органом народного пред-

ставительства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях России.

Однако важно при анализе данной научно-практической проблемы учитывать, что глава муниципального образования в соответствии с законодательством может избираться из числа депутатов или посредством всенародного голосования (такой нормы нет в отношении Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации). Если глава муниципального образования избран путем прямых выборов, он одновременно обязан возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию. В случае косвенных выборов главы муниципалитета он по умолчанию становится руководителем представительного органа.

Таким образом, глава муниципального образования должен пользоваться правом нормотворческой инициативы в представительном органе муниципального образования либо как депутат представительного органа, либо как единоличный глава местной администрации. Весьма редко используемая в России модель «вхождения» всенародно избранного главы муниципального образования в состав представительного органа муниципалитета не ставит под сомнение высказанный нами вывод, поскольку избранный таким образом глава муниципального образования, пусть формально и не являющийся депутатом, должен иметь во всяком случае такой же набор прав, что и другие члены возглавляемого им органа.

---

[1] См.: *Матвеев М.Н.* Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 9.

[2] См.: *Бабичев И.В.* Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. Автореф... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 12.

[3] См.: *Галимуллина С.Г.* К вопросу о взаимодействии законодательных (представительных) органов в Российской Федерации // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития. Саранск: Красный Октябрь, 2006. С. 138.

[4] См.: *Астафичев П.А.* Взаимодействие главы государства и парламента страны в правовых позициях Конституционного Суда РФ // Эволюция государства и права в России: история и современность. Курск: ЮМЭКС, 2011. С. 3–14.

[5] См.: *Капитанец Ю.В.* Правовое регулирование самостоятельности органов местного самоуправления в России // Конституционные чтения. Вып. 4. Ч. 1. Саратов: ПАГС, 2003. С. 148.

[6] Подробнее – см.: *Попов Д.А.* Самостоятельность местных органов власти в условиях развития федеративных отношений: зарубежный опыт // Контроль, правовые процедуры и юридический процесс. Воронеж: ВГУ, 2007. С. 217–228.

[7] См.: *Иванов А.В.* Проблема определения исключительной компетенции субъектов РФ и органов местного самоуправления // Власть и общество: грани взаимодействия. М.: ГУУ, 2010. С. 36–38.

[8] См.: *Хабибуллин А.Р.* Самостоятельность и взаимодействие – общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации // Юрист. 2007. № 9. С. 57.

[9] Вмешательство допускается со стороны уполномоченных государственных органов – см.: *Соловьев С.Г.* Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право. 2005. № 2. С. 40–43.

[10] См.: *Матейкович М.С., Горбунов В.А.* Законные интересы в конституционном праве. М.: Норма, 2011. С. 51.

[11] См.: *Бабоян А.Т.* Вето Президента РФ как механизм взаимодействия главы государства с законодательной властью // Проблемы юридической науки в условиях современного социально-экономического развития России. Ростов-на-Дону: РИНХ, 2010. С. 92–93.

[12] Об этом свидетельствует опыт советской России – см., например: *Мартьянова Т.Д.* Инициатива как стадия процесса принятия нормативных актов исполкомами местных Советов // Конституционное законодательство и государственное управление. Свердловск: СЮИ, 1977. С. 53–57.

[13] Однако с этим трудно увязывается практика прямого законодательного регулирования народной правотворческой инициативы – см.: *Бычкова Е.И., Соловьев С.Г.* Проблемы теоретико-правового понимания правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Современное право. 2009. № 12. С. 38–42.

[14] См.: *Трифонов А.С.* Проблемы выбора способа наделения полномочиями главы муниципального образования // Проблемы гармонизации публичных и частных интересов в избирательном праве. Самара: Изд-во Самар. ун-та, 2008. С. 220.

[15] См., например: *Иванов О.Б.* Право законодательной инициативы президента в зарубежных постсоциалистических странах // Современные аспекты правоприменительной практики в России. Казань: Печать-сервис, 2010. С. 101–106.