УДК 342.553:352:342.924

МОДНИКОВА Т.Н.

Акты главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве

Статья посвящена исследованию компетенции главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает дискуссионность и многозначность толкования нормотворческой функции главы муниципального образования в теории и законодательстве.

Ключевые слова: муниципальное образование; глава муниципального образования; муниципальные нормативные правовые акты; компетенция.

Несмотря на чрезвычайную важность конституционных форм прямой (непосредственной) демократии в системе местного самоуправления, фактически вопросы местного значения реализуются, как правило, в деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований. В этом состоит известная степень условности народовластия: будучи юридически полновластным субъектом, народ предпочитает делегировать суверенную власть органам народного представительства. В конституционном механизме осуществления народовластия "средствами волеобразования и волеизъявления народа" являются институты "не только непосредственной, но и представительной демократии". Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации № 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии "дополняют друг друга". На выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Кроме того, вследствие принятия учредительно-установительных правовых актов существует ряд иных органов местного самоуправления, которые не относятся к системе народного представительства (вследствие отсутствия демократической легитимации), однако обладают не меньшей, а зачастую даже большей публичной властью (вследствие компетенционных норм законов и подзаконных нормативных правовых актов). В системе местного самоуправления это устанавливается прежде всего Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в дополнение к нему – законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований. Такой властью обладают, в частности, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия и иные невыборные органы местного самоуправления.

Здесь, на наш взгляд, нет конституционного правонарушения, поскольку в ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации говорится об осуществлении местного самоуправления гражданами "путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления". Местная администрация, контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия и иные невыборные органы местного самоуправления являются "другими органами местного самоуправления" по смыслу ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации. При этом, как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации, "из конституционного положения об осуществлении народом своей власти не только непосредственно, но также через органы" публичной власти следует, что "выявление в той или иной форме воли народа необходимо и при формировании" органов, "не избираемых непосредственно населением". В конечном счете единственным источником подлинной легитимности власти является народный суверенитет, реализуемый через свободные выборы, прямую демократию и деятельность народных представителей от имени и в интересах представляемых граждан.

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, с другой – стремление федерального законодателя избежать чрезмерного вмешательства в компетенцию местного самоуправления, чтобы сам муниципалитет мог бы определить круг субъектов нормотворческой инициативы.

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).

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). 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 представительства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях России.

Однако при анализе данной научно-практической проблемы важно 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.

Глава муниципального образования как самостоятельное должностное лицо в системе местного самоуправления наделяется собственной компетенцией. Независимо от того, можно ли считать главу муниципального образования органом местного самоуправления или только должностным лицом (не являющимся органом), факт наличия у главы муниципального образования собственной компетенции по существу никем не оспаривается. Споры связаны чаще всего с терминологическими особенностями выражения данного суждения. Так, В.А. Пленкин считает, что понятие "полномочия" более применимо к исполнительным

органам местного самоуправления, а термин "компетенция" – в целом к органам местного самоуправления, для которых "законодателем очерчены вопросы местного значения (предметы ведения)"[1]. Высказывается точка зрения, что предметы ведения – это "круг вопросов" соответствующего публично-территориального образования[2]. На наш взгляд, категория "предметы ведения" больше всего подходит к формулировке компонентов публичной власти муниципального образования, в то время как понятие "компетенция" – к обозначению тех же компонентов, но применительно к органам муниципальных образований. Понятие "компетенция" является более широким, оно включает в себя не только "полномочия" властного характера, но также публично значимые функции.

Однако общепризнанность наличия компетенции как атрибута, органически присущего публично-правовому статусу главы муниципального образования, еще не означает безусловности признания *нормотворческой* компетенции данного должностного лица. Разграничение предметов ведения и полномочий в системе местного самоуправления опирается на принцип субсидиарности – один из ключевых в Европейской хартии местного самоуправления. Под субсидиарностью применительно к местному самоуправлению И.В. Бабичев предложил понимать следующее: "целесообразно сохранять полномочия вышестоящего уровня власти (вышестоящей в иерархии, включающей системы для муниципалитета) только тогда, когда их выполнение более эффективно осуществляется на высшем уровне, при этом фундаментальным принципом остается положение о том, что эти полномочия должны осуществляться на уровне, который находится ближе всего к гражданам. Полномочия должны передаваться на высший уровень власти, если они могут осуществляться на этом уровне более эффективно"[3]. Данная логика, на наш взгляд, может быть распространена и на "горизонтальную" систему отношений между органами местного самоуправления.

В пользу первого подхода, согласно которому глава муниципального образования *должен наделяться компетенцией нормативного характера*, можно высказать следующие аргументы.

Во-первых, аналогичная компетенция имеется у Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Во-вторых, возложение функции принятия нормативных правовых актов исключительно на представительный орган муниципального образования чревато перегруженностью этого органа. В-третьих, глава муниципального образования более мобилен в принятии решений. Зачастую требуются быстрые, оперативные действия, на которые органы народного представительства по определению не являются способными.

В-четвертых, следует разграничивать предметы правового регулирования нормативных правовых актов представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Если предмет нормативного правового акта обусловлен спецификой компетенции данных лиц, отнесение вопроса его принятия к полномочиям соответствующего лица полностью соответствует конституционному принципу субсидиарности.

Однако можно привести ряд *аргументов, опровергающих данную позицию*. Прежде всего, муниципальные образования весьма локальны по сравнению с государственной властью. Так, в небольших (по количеству жителей) городских и сельских поселениях, для которых характерна адекватная этому малочисленность структуры и состава органов местного самоуправления, принятие главой муниципального образования каких-либо нормативных правовых актов вообще лишается смысла. Представим себе небольшой муниципалитет, в котором наряду с представительным органом имеется глава муниципального образования (он же – глава местной администрации) и единственный муниципальный служащий – главный бухгалтер сельского поселения. При подобных обстоятельствах все документы нормативного характера должны приниматься представительным органом или, при его отсутствии, сходом граждан.

Кроме того, нецелесообразность возложения на главу муниципального образования функции правового регулирования

общественных отношений обусловливается во многом единоличным, персонифицированным характером его публичной власти. По мнению Е.А. Тихон, особое и приоритетное место высшего должностного лица в системе органов публичной власти соответствующего публично-территориального образования обусловлено функциями "персонифицированного представительства" и гарантирования "бесперебойной работы" всего государственного или муниципального механизма "на благо человека"[4]. Но эта функция – исполнительно-распорядительная, не нормотворческая. С точки зрения права во всяком случае любой нормативный правовой акт, принятый главой муниципального образования, не должен быть поставлен по юридической силе выше, чем нормативный правовой акт представительного органа муниципалитета. Подзаконный характер не только нормативных правовых актов главы муниципального образования, но и нормативных актов представительного органа местного самоуправления данный вывод не опровергает. Глава муниципального образования есть физическое лицо, которое, подобно всякому человеку, подвержено эмоциональным колебаниям, нравственным дефектам, соображениям личной пользы и т.д. Возложение на него функции принятия нормативных правовых актов предполагает повышенную опасность недостаточной объективности нормативных решений, их уклонения в социально вредное русло.

В соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" издает в пределах своих полномочий правовые акты. Примечательно, что оговорка "в пределах полномочий" встречается в тексте ч. 4 ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дважды: в начале части 4 и в пункте 3. В результате наблюдается нарушение правил законодательной техники: в буквальном смысле глава муниципального образования "*в пределах полномочий*, установленных частью 2 статьи 36, издает *в пределах полномочий* правовые акты". Однако вызывает более серьезную критику другое: в п. 3 ч. 4 ст. 36 данного Федерального закона отсутствует четкое указание по вопросу, о каких именно правовых актах идет речь: нормативных правовых или индивидуальных (правоприменительных) актах. Та же проблема присуща содержанию ст. 7 анализируемого Федерального закона, которая посвящена муниципальным правовым актам. Обезличенное упоминание об этих актах без дифференциации на нормативные правовые и индивидуальные акты свидетельствует о том, что нельзя однозначно сделать вывод о наличии или отсутствии права главы муниципального образования на издание *нормативных* муниципальных правовых актов.

На основании изложенного можно сформулировать промежуточный вывод о том, что Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" *не запрещает, но и не санкционирует право главы муниципального образования на принятие нормативных правовых актов*. Следовательно, в уставах муниципальных образований должна содержаться специальная норма о том, имеет ли право глава муниципального образования на принятие такого рода документов. Соответствующая норма не может содержаться в законодательстве субъектов Российской Федерации, поскольку Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходит из принципа ограниченной компетенции регионов в регулировании вопросов организации местного самоуправления. На обязательность соответствующего регулирования в уставах муниципальных образований указывает также норма ч. 1 ст. 43 данного Федерального закона, согласно которой в систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) *нормативные и иные* правовые акты *представительного* органа муниципального образования; 3) *правовые* акты *главы муниципального образования*, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, *предусмотренных уставом муниципального образования*.

Однако ч. 4 ст. 43 данного Федерального закона предписывает, что глава

муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Иными словами, самостоятельность правовых актов главы муниципального образования обусловливается лишь его статусом, совмещенным с должностью председателя представительного органа. Если же глава муниципального образования является одновременно главой местной администрации, то его правовые акты должны приниматься именно как акты местной администрации, а не как акты главы муниципального образования. Подобная законодательная конструкция, на наш взгляд, заслуживает критики. Если институт главы муниципального образования обособлен от института главы местной администрации (даже если эти две самостоятельные должности замещаются одним и тем же лицом), правовые акты главы местной администрации должны отличаться от соответствующих актов главы муниципального образования. В противном случае должность главы муниципального образования становится "неполноценной", ее роль и значение выглядят скорее декоративными, чем реальными.

Разграничение "постановлений" и "распоряжений" как допустимых актов главы муниципального образования породило ряд дискуссий в юридической науке и практике. В связи с этим представляется спорной точка зрения С.И. Чащиной о том, что нормативные акты главы муниципального образования должны приниматься исключительно в форме постановлений, а другие акты (к ним автор относит "внутренние акты, регламентирующие деятельность представительного органа или администрации") – в форме распоряжений[5]. Во-первых, муниципальные образования должны иметь достаточную свободу усмотрения в выборе наименований нормативных правовых и индивидуальных правовых актов. Во-вторых, разграничение между видами правовых актов главы муниципального образования целесообразно производить на основе критерия наличия или отсутствия нормативности. В-третьих, нельзя согласиться с С.И. Чащиной в том, что глава муниципального образования своими актами вправе каким-либо образом "регламентировать деятельность" представительного органа муниципального образования. Скорее напротив, представительный орган местного самоуправления может регламентировать деятельность главы муниципального образования.

Вполне вероятно, что подобные выводы формулируются автором исходя из аналогии ст. 115 Конституции Российской Федерации, согласно которой Правительство Российской Федерации также издает обязательные для исполнения постановления и распоряжения. Но в ст. 115 Конституции Российской Федерации нет прямого указания на то, что постановления являются единственно допустимой формой для нормативных правовых актов, а распоряжения – для актов правоприменения. Нет соответствующих норм и в ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Данная конкретизация имеет место лишь в ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", согласно которой "акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации"[6]. Но Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" имеет целью конкретизацию норм ст. 115 Конституции Российской Федерации в точности таким же образом, как устав муниципального образования конкретизирует положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Поэтому

утверждение, что постановления главы муниципального образования имеют исключительно нормативный характер в силу требований Федерального закона, не согласуется с содержанием федерального законодательства и необоснованно ограничивает свободу усмотрения органов местного самоуправления при разработке и принятии уставов муниципальных образований. Во всяком случае устав муниципального образования может допустить принятие постановлений главы муниципального образования по отдельным вопросам, не имеющим нормативного характера, расширить виды правовых актов главы муниципального образования и т.д.

В подтверждение этому полезно также проанализировать практику применения Правительством Российской Федерации ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". Например, Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2010 г. №118 "Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами" было утверждено Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами[7]. Данное Постановление Правительства Российской Федерации не может быть квалифицировано в качестве нормативного правового акта, поскольку оно состоит из одного пункта правоприменительного содержания ("утвердить прилагаемое Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами"). Нормативным правовым актом является не постановление Правительства Российской Федерации, а утвержденное этим постановлением Положение. Аналогичные примеры можно продолжить[8].

Вместе с тем многие постановления Правительства Российской Федерации действительно имеют нормативный характер. Например, Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2010 г. №100 "О порядке назначения регистраторов, осуществляющих государственную регистрацию прав на воздушные суда и сделок с ними, и квалификационных требованиях к ним" не утверждается Положение о порядке назначения регистраторов, осуществляющих государственную регистрацию прав на воздушные суда и сделок с ними, и квалификационных требованиях к ним. Данный порядок регулируется непосредственно в тексте анализируемого Постановления. В данном случае оно имеет нормативно-правовой характер[9].

Приведенные примеры позволяют сделать вывод либо о систематическом нарушении Правительством Российской Федерации требования ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", либо о допустимости толкования данной статьи в качестве диспозитивной, дающей возможность нормотворческому органу самому выбирать необходимую форму нормативного правового акта, исходя из ряда факторов, включающих цель, задачи, функции, предмет и методы правового регулирования и т.п. С нашей точки зрения, более верным является второй подход. Однако деятельность Правительства Российской Федерации не является подконтрольной территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации, чего не скажешь об органах местного самоуправления. Изученная нами практика регистрации уставов муниципальных образований в Белгородской, Брянской, Воронежской, Калужской, Курской, Орловской и Тульской областях показала, что одним из наиболее частых оснований для отказа в регистрации уставов муниципалитетов являлось "неверное" указание видов правовых актов, издаваемых главами муниципальных образований и другими органами местного

самоуправления. В результате муниципалитеты вынуждены оформлять громоздкие постановления, в которых смешиваются правоприменительные предписания и нормы права.

[1] См.: Пленкин В.А. Проблемы разграничения компетенции органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав граждан на охрану здоровья // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 18.

[2] См.: Симонян Г.Р. Общегосударственное значение вопросов исключительного ведения Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 14.

[3] См.: Бабичев И.В. Основания российского муниципализма и его принципы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 37.

[4] См.: Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 34.

[5] См.: Чащина С.И. Правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации и иных должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления (на примере Хабаровского края) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 32.

[6] См.: Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. с послед. изм. // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. 2011. № 1. Ст. 1.

[7] См.: Постановление Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118 "Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами" // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

[8] См., например: Постановление Правительства РФ от 2 марта 2010 г. № 111 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности биржевых посредников и биржевых брокеров, заключающих в биржевой торговле договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами, базисным активом которых является биржевой товар" // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1096.

[9] См.: Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2010 г. № 100 "О порядке назначения регистраторов, осуществляющих государственную регистрацию прав на воздушные суда и сделок с ними, и квалификационных требованиях к ним" // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1087.