Секретариат Совета (ассоциации)
муниципальных образований
Оренбургской области

Главам муниципальных образований
Оренбургской области

ИНСТРУКТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПИСЬМО

от 10.03.2021 № 2-1/6 ИМП

О взаимодействия представительного
органа местного самоуправления
и местной администрации

Осуществление местного самоуправления невозможно без наличия специально уполномоченных органов, которым население муниципального образования делегирует право решать вопросы местного значения на территории данного муниципального образования.

Основой эффективного муниципального управления является взаимодействие органов местной власти, и прежде всего представительных и исполнительных органов. Ведь без такого симбиоза адекватное принятие решений и последующее их исполнение практически невозможно.

Решение вопроса взаимодействия органов местной власти полностью было передано на муниципальный уровень.

В частности, пункт 3 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах…» гласит: «Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».

Для правильного и эффективного функционирования системы органов местного самоуправления необходимо разделение их труда.

Разделение власти у муниципального уровня может проявляться только посредством разграничения полномочий между представительными и исполнительными органами власти при наличии общих предметов ведения. В основе же разграничения полномочий лежит разграничение функций. На функциональном различии построена и система сдержек и противовесов представительных и исполнительных органов.

Власть на местах одна и едина (статья 3 Конституции РФ), но выражается в различных функциях органов управления. Так, функция представительного органа состоит в том, чтобы выражать волю населения местного сообщества, предавать ей общеобязательный характер, осуществлять от его имени власть.

Функция исполнительных органов состоит в осуществлении повседневной оперативной управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно населением муниципального образования на местных референдумах или его представительным органом.

При этом и представительные органы, и исполнительные органы местного самоуправления должны в соответствии с законодательством наделяться собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

Из этого следует, что и органы местного самоуправления, наделённые 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, единство управления в муниципальном образовании и, во-вторых, господство права.

Подобное положение было закреплено и в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., в пункте 5-ом которого было зафиксировано, что «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относится… представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчётна избранным законодательным органам или избирателям».

В соответствии с общепринятым во многих странах эталоном местного самоуправления как демократического института, исполнительный орган местного самоуправления должен быть подотчётен и подконтролен представительному органу. Подобная модель субординации устанавливается в настоящий период и в российском законодательстве.

Конституция РФ в нормах об органах местного самоуправления не даёт возможности понять, какие конкретно органы имеются в виду - представительные или исполнительные. Тем самым подразумевается возможность участия и исполнительных, и представительных органов во всех муниципально-правовых общественных отношениях за исключение решения вопросов исключительного ведения представительных органов местного самоуправления. В процессе правотворчества законодатели многих субъектов РФ исходят из аналогичной позиции.

Таким образом, даже при более или менее явном разделении органов местного самоуправления на представительные и исполнительные практически невозможно в чистом виде выделить «абсолютно представительные» и

«абсолютно исполнительные» органы; органы, ведающие только вопросами местного значения или исполняющие только государственные полномочия; органы полностью самостоятельные в принятии каких-либо решений или только обеспечивающие деятельность других органов и должностных лиц. В то же время, главы муниципальных образований в своей деятельности, как правило, соединяют и представительные и исполнительные функции.

Таким образом, взаимоотношения между представительными и исполнительными органами местного самоуправления в первую очередь определяются структурой органов местного самоуправления, а сама структура определяется население муниципального образования путём принятия такого документа, как устав.

Секретарь Совета (ассоциации) В.А. Щепачев

Е.С. Лужнов

8(3532) 77-34-70