

СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н.М. Гладких

Настоящая статья посвящена исследованию теоретических моделей организации структуры органов местного самоуправления, в ней проведен анализ теоретических и практических проблем связанных с данным вопросом применительно к муниципальным образованиям Челябинской области.

Ключевые слова: модели организации структуры органов местного самоуправления, глава муниципального образования, глава местной администрации.

В современных условиях развития Россия требует постоянного совершенствования системы управления Российским государством. В связи с этим, для решения практических проблем управления Российским государством возникает необходимость научного осмысления и обоснования система управления Российским государством. Следует согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова о том, что: «только на научной основе можно совершенствовать систему управления и осуществляемый ею управленческий процесс, успешно решать возникающие проблемы» [1].

Власть исполнительная – одна из трех основных ветвей власти, вторая по месту после законодательной. Речь о ней шла уже в Древнем Мире, в частности, в трудах Аристотеля [2]. Известный мыслитель прошлого Ж.-Ж. Руссо писал: «Законодательная власть – сердце государства, власть исполнительная – ее мозг» [3]. Особенно активно проблемы исполнительной власти начали разрабатываться теоретически и применяться практически в Новое время, с XVIII века [4].

Российская Федерация не первое и не последнее государство, которое ведет активный поиск правовых форм и методов наиболее рационального применения исполнительной власти на местном уровне [5].

Анализ законодательных положений и практики функционирования публичной власти в Российской Федерации приводит к выводу об осуществлении исполнительной власти на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Таким образом, третьим уровнем организации исполнительной власти в Российской Федерации является муниципальный. Он получил свое название, как указывает в своей работе Л.А. Велихов, в связи с тем, что органы местного самоуправления были организованы по принципу муниципалитета (в переводе с латыни – самоуправляющаяся община) [6]. Совсем официальным его, видимо, назвать нельзя, ибо в законодательном варианте он чаще всего связывается с системой местного самоуправления в Российской Федерации.

Реформа местного самоуправления на основе Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) выдвинула целый ряд актуальных задач [7]. Они связаны с преобразованием как в целом функционирования местного самоуправления и укрепления в его системе народовластия, так и, в частности, с функционированием исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно [8]. Согласно ст. 34 Федерального закона в структуре органов местного самоуправления наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) обязательно, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным законом № 131-ФЗ.

Возглавляет местную администрацию глава местной администрации на принципах единоначалия (ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ). Предусмотрены два способа замещения этой должности. Первый способ – главой местной администрации является глава муниципального образования. При этом способе глава муниципального образования не может одновременно занимать должность председателя представительного органа муниципального образования. Второй способ – главой местной администрации выступает лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение должности главы местной администрации на срок полномочий, закрепленный в уставе муниципального образования.

На основании п. 4 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования должен определять структуру и порядок формирования органов местного самоуправления. Следовательно, именно в уставе муниципального образования устанавливается, каким органом руководит глава муниципального образования в муниципальном образовании – представительным органом или местной администрацией.

Представительный орган муниципального образования по представлению главы администрации муниципального образования утверждает структуру администрации муниципального образования. В структуру администрации муниципального образования могут входить отраслевые, функциональные и территориальные органы местной администрации. Так, например, определена структура и порядок формирования органов местного самоуправления в Уставе Чебаркульского городского округа Челябинской области [9]. В уставе Миасского городского округа Челябинской области определена структура и порядок формирования органов местного самоуправления по другой модели местного самоуправления [10]. Так, Главу города избирает население муниципального образования. Избранный таким образом Глава города занимает одновременно должность председателя представительного органа муниципального образования. Главой местной администрации выступает лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение должности главы местной администрации на срок полномочий, закрепленный в уставе муниципального образования. По другой модели местного самоуправления организованы органы местного самоуправления в городе Челябинске. Первоначально идет формирование Городской Думы города Челябинска. Затем из своего состава вновь избранные депутаты избирают Главу города. Глава города занимает одновременно должность председателя представительного органа муниципального образования. Главой местной администрации выступает лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение должности главы местной администрации (сити-менеджер).

В октябре 2014 года Законодательное Собрание Челябинской области приняли необходимые поправки в закон Челябинской области, касающийся порядка избрания глав муниципальных образований. Что касается городских округов, то глава муниципального образования избирается из состава представительного органа округа и исполняет полномочия его председателя, а на должность главы местной администрации назначается сити-менеджер по контракту. Таким образом, глава города – председатель городской думы, занимается решением политических вопросов, выстраиванием стратегии развития муниципалитета, а назначаемый глава администрации (сити-менеджер) – хозяйственными делами.

В данной модели руководство исполнительным органом местного самоуправления фактически осуществляет наемный работник – «сити-менеджер». Но в этом случае не вполне понятным представляется его правовое положение в системе разделения представительной и исполнительной власти на местном уровне. С одной стороны, принцип разделения властей на местном уровне предполагает относительную обособленность и независимость местной администрации. С другой – в данном случае глава местной администрации не является политической фигурой, имеющей «вотум доверия» от населения, а назначается на должность на контрактной основе. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает публичные механизмы замещения должности главы местной администрации и прекращения его должностных полномочий, закрепляет за ним исключительные полномочия. По смыслу Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации обладает особым публично-правовым статусом. С другой стороны, глава местной администрации, назначенный на должность на основе контракта, в силу прямого указания Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» является муниципальным служащим [11]. Согласно Федерального закона № 131-ФЗ глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования, что вполне соответствует принципу разделения властей как элемент системы сдержек и противовесов. Согласно же Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» глава местной администрации как муниципальный служащий подконтролен представителю нанимателя, которым в данном случае является глава муниципального образования. На практике такое двойственное положение уже вызывает ряд проблем, которые решаются в судебном порядке [12].

Однако существует мнение, что назначение главы администрации конкурсной комиссией противоречиво, так как порождает напряженность между ним и главой муниципального образования. Как известно, конкурсная комиссия формируется из депутатов местного представительного органа, однако одна треть членов комиссии назначается органами государственной власти субъекта, что идет в противовес с принципом самостоятельности органов местного самоуправления. Также велика возможность конфликта между главой местной администрации и главой муниципального образования.

По мнению А.В. Москалева, необходимо стремиться к большему распространению прямых выборов глав муниципальных образований населением, одновременно расширяя полномочия представительных органов власти как в сфере контроля деятельности местных администраций, так и при согласовании ключевых кадровых назначений в местных администрациях. Однако Л.Е. Лаптева полагает, что подобная система имеет и свои

недостатки. В основном это замечание относится к случаям, когда избранный непосредственно гражданами мэр одновременно является главой муниципального образования и главой местной администрации. Нередко у такого мэра отсутствуют необходимые навыки в области менеджмента. Что касается изменений, внесенных в главный документ Челябинска – Устав города, то новшеством является уменьшение срока полномочий главы администрации Челябинска. Срок полномочия сити-менеджера в соответствии с российским законодательством может варьироваться от 2 до 5 лет, причем зачастую соотносится со временем работы представительного органа власти.

В марте 2015 года, в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон РФ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Законодательным Собранием Челябинской области, приняты необходимые поправки в закон Челябинской области, касающийся порядка избрания глав муниципальных образований. После внесения необходимых поправок в уставы муниципальных образований структура организации органов местного самоуправления будет выстроена следующим образом. Представительный орган муниципального образования формируется из числа депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам. Возглавляет данный представительный орган председатель, избранный из числа депутатов представительного органа. Главу города, одновременно возглавляющего администрацию (исполнительно-распорядительный орган) утверждает представительный орган муниципального образования из числа кандидатов представленных конкурсной комиссией. Конкурсная комиссия формируется следующим образом: половина членов конкурсной комиссии – депутаты представительного органа, другая половина – представители губернатора Челябинской области и Законодательного Собрания Челябинской области.

Необходимо обратить внимание на то, что данное изменение в законодательстве вызвало многочисленные дискуссии. Так, депутат Законодательного Собрания Челябинской области Игорь Егоров указал на то, что «Отмена прямых выборов при формировании как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления ведет к застойным явлениям в жизни общества. Сейчас фактически происходит отстранение граждан от выборов и последовательное наступление на принцип демократического избрания местной власти». Данную точку зрения поддержал и другой депутат Законодательного Собрания Челябинской области – Марат Новичков. В частности он отметил, что три месяца, обсуждая изменения системы выборов, говорили, что это поспособствует повышению статуса депутата на местах. «А сейчас я вижу, что населению право выбора не дали, а статус депутата опять принижен». Противоположное мнение, которое поддерживает большинство депутатов Законодательного Собрания Челябинской об-

ласти, высказал Семен Мительман. «Повышается ответственность населения за избрание депутатов. Они – представители населения, которые будут избирать глав. Это нормальный институт выборщиков, который в ряде стран применяется и пользуется успехом» [13].

Проанализировав содержание приведенных теоретических построений, анализирующих природу моделей организации структуры органов местного самоуправления, можно с достаточной степенью обоснованности утверждать, что структура организации органов местного самоуправления совершенствуется. Положительными изменениями являются: разделение полномочия главы муниципального образования и представительного органа; полномочия главы муниципального образования и главы администрации объединены; Глава муниципального образования назначается из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. По такой схеме выстроена структура организации органов местного самоуправления в настоящее время в Челябинской области.

Библиографический список

1. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 363 с.
2. Аристотель. Политика. Соч. в 4 томах. Т. 4 / Аристотель. – М., 1983. – 328 с.
3. Руссо, Ж.-Ж. Избранные произведения / Ж.-Ж. Руссо. – М.: Госполитиздат, 1995. – 592 с.
4. Монтескье, Ш.Л. Дух законов: творение знаменитого французского писателя Де Монтескье / Ш.Л. Монтескье; пер. Е. Корнеева. – 2-е изд. – СПб., 1862. – 360 с.
5. Пешин, Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 37–41.
6. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А. Велихов. – М.-Л., 1928. – 367 с.
7. Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
8. Федеральный закон от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
9. Устав Чебаркульского городского округа Челябинской области // Приложение к газете «Южноуралец». – 2008. – № 144/1. – 11 дек.
10. Устав муниципального образования «город Миасс» принят решением Миасского городского Совета депутатов Челябинской области от 20 января 2000 года № 4. – URL: <http://russia.bestpravo.ru/chel/data08/tex24567.htm/>.
11. Федеральный закон РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

12. Правовое регулирование взаимодействия представительных и исполнительно-распорядительных органов в муниципальных образованиях РФ // ДМИ Пресс. – URL: http://newstula.ru/fullnews_23205.html/; Решение Багратионовского районного суда Калининградской области. – URL: http://bagrationovsky.kln.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=199; Архив Миасского городского суда. – URL: <http://miass.chel.sudrf.ru>.

13. Меры для мэров // Южноуральская панорама. – 2015. – 14 марта.

[К содержанию](#)