

МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федоров А.И.

*Федоров Андрей Игоревич – студент магистратуры,
Хабаровский государственный университет экономики и права, г. Хабаровск*

Аннотация: в данной статье автором рассмотрены базовые модели, в соответствии с которыми организуется местное самоуправление в Российской Федерации. Рассмотрены их особенности и недостатки на примере регионов Дальнего Востока.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, глава муниципального образования.

Местное самоуправления в Российской Федерации — это базовая платформа, на которой строится государство, что делает организацию власти на местах одним из наиболее важных аспектов, поскольку от этого зависит самостоятельное решение вопросов местного значения. В России Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] определены основные модели местного самоуправления.

Представим в статье базовую классификацию моделей местного самоуправления в Российской Федерации, в контексте их функциональной специализации по органам и по должностным лицам, вкуче со способами формирования местного самоуправления [11, 109].

Первая модель предусматривает, что глава муниципального образования и представительный орган должны избираться непосредственно населением муниципального образования. А также стоит учитывать, что при такой модели реализации глава муниципального образования приравнивается к высшему должностному лицу муниципального образования и таким образом является лицом, которое возглавляет местную администрацию и является официальным представителем муниципального образования. Но непосредственной работой представительного органа руководство осуществляется председателем, который избирается из депутатов.

Одновременно с этим глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, официально представляет муниципальное образование и возглавляет местную администрацию. При этом работа представительного органа муниципального образования организуется и возглавляется председателем, избираемым из числа депутатов.

Вторая модель реализуется посредством того, что самим населением избирается исключительно глава муниципального образования, который в свою очередь в своем статусе содержит одновременно полномочия председателя органа местного самоуправления и полномочия высшего должностного лица. Функция главы администрации передается иному лицу, которое замещает должность на основании контракта. В это время глава муниципального образования в некотором роде становится противопоставлением исполнительному органу муниципального образования, поскольку взаимодействует с администрацией в качестве официального представителя населения и представительного органа. Положительной стороной данной модели становится ограничение концентрации в одних руках всей местной власти. Однако, при этом изначально закладывается возможность конфликта главы администрации, как управляющего, который непосредственно возглавляет осуществление исполнительно-распорядительных обязанностей в области распоряжения средствами местного бюджета и объектами собственности муниципального образования, с главой муниципального образования в связи с удалением его от важных полномочий.

При третьей модели предполагается, что глава муниципального образования избирается из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, являясь его председателем. Местная администрация возглавляется управляющим, который нанимается на основании заключения контракта с ним. Эта модель почти идентична второй модели, притом ее отличие состоит в том, что глава муниципального образования избран представительным органом муниципального образования из своего состава. Одновременно с этим глава муниципального образования, представляет его в целом, и несет ответственность как перед населением, проживающим на данной территории, так и перед представительным органом муниципального образования, как его председатель.

В соответствии с четвертой моделью местного самоуправления предполагается, что представительный орган муниципального образования избран непосредственно жителями, а глава муниципального образования вне зависимости от способа избрания одновременно становится председателем представительного органа муниципального образования, а также главой местной администрации. Соответственно глава муниципального образования предстает одновременно в трех лицах: в качестве высшего должностного лица своего муниципального района, в качестве главы местной администрации, в качестве руководителя представительного органа, состав которого предполагает его

включение по должности. Развитие полномочий главы муниципального образования ведет к расширению форм его подотчетности. Ведь он одновременно подотчетен избирателям, а также представительному органу муниципального образования, поскольку занимает три основных должности. Эта конкретная модель обычно используется в поселениях, которые имеют численность населения ниже, чем в 1 тыс. человек.

Пятая модель принципиально отличается от прочих моделей, рассмотренных выше. В ней представительный орган муниципального образования отсутствует вообще, поскольку его полномочия переданы сходу граждан. Данная модель характерна для поселений, имеющих численность избирателей менее чем 100 человек. Представляется что, данная модель наиболее пригодна для сельских и иных малых поселений, которых достаточно много в регионах Дальнего Востока.

Шестая модель предполагает, что представительный орган муниципального образования создается на основании не прямых выборов. Данный вариант предусматривается для муниципальных районов. Поскольку представительный орган может включать глав поселений, которые входят в структуру муниципального района, а также депутатов представительных органов этих поселений. При этом глава муниципального района включается в состав представительного органа в качестве его председателя.

Глава муниципального образования, будучи высшим должностным лицом, в соответствии уставом муниципального образования обладает полномочиями в области решения вопросов местного значения.

Субъекты Российской Федерации приняли свои законы либо внесли изменения в имевшиеся законы в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ) о регулировании порядка избрания глав муниципальных образований и законодательных органов.

Так на примере Дальневосточного федерального округа рассмотрим подробнее какие изменения повлек данный закон. В Хабаровском крае введён Критерий определения муниципальных образований, в отношении которых вариант формирования представительного органа муниципального образования, избрания и места в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования из числа предусмотренных статьями 35 и 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается в качестве безальтернативного, является их отнесение к следующим видам муниципальных образований:

- 1) городские округа;
- 2) муниципальные районы

Главы городских округов избираются на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации. Главы муниципальных районов избираются представительными органами соответствующих муниципальных районов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляют местные администрации. Порядок избрания и место в структуре органов местного самоуправления глав поселений устанавливаются уставами поселений [4].

Остальные субъекты РФ, входящие в состав Дальневосточного федерального округа, закрепили различные организационные модели для различных муниципальных образований внутри субъекта РФ. Так, в Приморском крае глава городского округа, глава муниципального района избирается представительным органом городского округа, представительным органом муниципального района из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Глава поселения в соответствии с уставом поселения:

- 1) избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо муниципальным комитетом поселения из своего состава;

- 2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав муниципального комитета поселения и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

- 3) в случае избрания муниципальным комитетом поселения из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава поселения избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации. Уставами сельских поселений может быть предусмотрено формирование администрации сельского поселения, возглавляемой главой сельского поселения, исполняющим полномочия председателя муниципального комитета сельского поселения.

Уставом муниципального района и уставом поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется, глава поселения входит в состав муниципального комитета поселения и исполняет полномочия его председателя [6].

В Магаданской области глава городского округа в соответствии с уставом муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию [7].

В Сахалинской области глава муниципального образования, наделенного статусом городского округа, в соответствии с законом Сахалинской области и уставом муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса и возглавляет местную администрацию, если городской округ отвечает следующим критериям:

1) органы местного самоуправления осуществляют более 80 государственных полномочий Сахалинской области;

2) его территория относится к территории, включенной в перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

3) на его территории находится один или несколько населенных пунктов, расположенных в сейсмических районах, определяемых в соответствии со строительными нормами и правилами.

Глава муниципального образования, наделенного статусом городского округа, который не отвечает критериям, указанным выше, в соответствии с уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах, либо избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, либо избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

2) в случае избрания на муниципальных выборах входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию;

4) в случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию [8].

В Чукотском автономном округе [9] глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и возглавляет местную администрацию.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек глава муниципального образования избирается на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и исполняет полномочия главы местной администрации.

В Камчатском крае [10] глава муниципального района, городского округа избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

Глава поселения избирается способом, предусмотренным уставом поселения в соответствии с положениями пункта 1 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Глава поселения, являющегося административным центром муниципального района, и в котором исполнение полномочий местной администрации возлагается на администрацию муниципального района в соответствии с абзацем третьим части 2 статьи 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", избирается представительным органом поселения из своего состава в соответствии с уставом поселения. В поселении, в котором полномочия представительного органа поселения осуществляются сходом граждан, глава поселения избирается на сходе граждан.

Таким образом, как можно было заметить все региональное законодательство дальнего востока приведено в соответствие с федеральным. Очередной этап реформирования прошел и принес довольно существенные изменения на сколько они будут эффективными покажет время.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ, 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 г. // Бюллетень международных договоров. № 11, 1998.

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ, 2003. № 40. Ст. 3822.
4. Закон Хабаровского края от 26 ноября 2014 г. № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае» (в ред. 28 сентября 2016 года г.) // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края laws.khv.gov.ru, 28.11.2014 г.
5. Закон Чукотского автономного округа от 29 ноября 2004 г. № 49-ОЗ «О регулировании организации местного самоуправления на территории чукотского автономного округа» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // Консорциум Кодекс.
6. Закона Приморского края от 18 ноября 2014 года № 495-КЗ «О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края» (в ред. от 11.05.2017) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края, 2014 г.
7. Закон Магаданской области от 24 апреля 2015 г. № 1890-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Магаданской области» (в ред. от 29.11.2016.) // приложение к газете «Магаданская правда», 2014.
8. Закон Сахалинской области от 18 ноября 2014 года № 72-ЗО «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов, а также о порядке избрания и полномочиях глав муниципальных образований в Сахалинской области» (в ред. от 13 июля 2017 г.) // Губернские ведомости, 19.11.2014.
9. Закон Чукотского автономного округа от 7 ноября 2014 года № 89-ОЗ «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований в Чукотском автономном округе» // газета «Крайний Север». № 45 (1955) от 14.11.2014.
10. Закон Камчатского края от 04.06.2014 № 463 «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований в Камчатском крае» (в ред. от 15.11.2016.) // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zaksobr.kamchatka.ru/> (дата обращения: 23.01.2018).
11. *Белоус А.Б.* Местное самоуправление в России: история и современность. // Питер, 2014. 280 с.