

Новые модели формирования органов местного самоуправления: нормативное регулирование и практика реализации

Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» позволяет населению муниципального образования выбрать оптимальную структуру органов местного самоуправления. Часть 1 и 2 статьи 34 указанного закона устанавливают, что структура органов местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования. В нее могут входить органы, которые должны быть образованы обязательно (представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация), а также контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Современное российское законодательство о местном самоуправлении допускает использование разных моделей организации муниципальной власти. Модель организации муниципальной власти в некоторых источниках понимается как внутренняя структура управления местным сообществом, форма решения последних вопросов местного значения на основе прямого волеизъявления, взаимодействия, принятия и реализации органами муниципальной власти управленческих решений в собственной компетенции¹.

С учетом анализа Федерального закона N 131-ФЗ при различном сочетании трех традиционных и обязательных элементов местного самоуправления (представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации), можно определить несколько моделей организации муниципальной власти²:

1) глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, обладает правом отлагательного вето на решения представительного органа; представительный орган возглавляет председатель, избранный из его состава.



А.В. Домнина

Ассистент кафедры
конституционного и административного права
юридического факультета
ННГУ им. Н.И. Лобачевского

Так, первая модель предполагает тесную взаимосвязь главы муниципального образования с населением и его персональную ответственность за формирование и реализацию социально-экономической политики, однако ее применение не предполагает подбор руководящих кадров по уровню профессионализма и крайне затрудняет урегулирование кризисных ситуаций.

2) глава муниципального образования избран на муниципальных выборах и возглавляет представительный орган; глава местной администрации назначается представительным органом по итогам конкурса.

Указанная модель предполагает сосуществование «выборного» главы муниципального образования и назначаемого по конкурсу «сити-менеджера», однако содержит в себе опасность размывания ответственности и предпосылки для развития конфликта между указанными должностными лицами.

3) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава. В случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, прекращаются.

4) глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В случае избрания представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, возглавляет местную администрацию³.

5) в поселениях, с населением, обладающим избирательным правом, не более 100 человек представительный орган не формируется, его функции выполняет сход граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется, и его полномочия осуществляются сходом граждан. В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 года Президент Россий-

ской Федерации впервые за все годы начал с рассмотрения вопросов местного самоуправления. Было отмечено, что сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы. Отметил, что считает важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. При этом местная власть должна быть устроена так, чтобы любой гражданин мог дотянуться до нее рукой⁴. Тем самым Президент РФ дал толчок к появлению концептуальных изменений в Федеральном Законе от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Прежде всего, изменилась роль субъектов Российской Федерации в регулировании организации и деятельности местного самоуправления.

Федеральным Законом от 27 мая 2014 года N136-ФЗ (далее – Закон 136) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁵ введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, что позволит крупным городам более эффективно осуществлять обеспечение жизнедеятельности населения, осуществлять местное самоуправление на уровне района города. Необходимость создания таких муниципальных образований будет определяться субъектами РФ самостоятельно, и оформляться законом субъекта РФ. Таким образом, двухуровневая модель организации местного самоуправления теперь распространяется на крупные городские округа.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Согласно части 7.1. статьи 35 Федерального Закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов, установленной частью 6 статьи 35.

Закон 136 вносит уточнение в порядок формирования конкурсной комиссии при наделении полномочиями главы администрации муниципального образования:

– в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

– в поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – глав местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Таким образом, 136-й закон существенно ограничивает автономию местного самоуправления, усиливает регулируемую роль органов государственной власти субъектов РФ в решении вопросов местного значения.

Возможность создания новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов предоставляется в том или ином виде лишь некоторых субъектах Федерации. Причем, если в Республике Бурятия, Краснодарском, Ставропольском краях и Астраханской области в законах указано, что наделение муниципальных образований статусом городского округа с внутригородским делением, внутригородского района осуществляется отдельными законами субъекта Федерации, то в Республике Татарстан, Свердловской и Псковской областях указаны конкретные критерии для деления городского округа на внутригородские районы.

В Республике Татарстан статусом городского округа с внутригородским делением может наделять-

ся городской округ с населением свыше 500 000 человек⁶, в Псковской области – в городских округах с численностью жителей более 300 тысяч человек⁷, а в Свердловской области критерием для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы является наличие в городских округах городов, являющихся административно-территориальными единицами, непосредственно входящим в Свердловскую область, и наличие в этих городах двух или более административно-территориальных единиц Свердловской области, за исключением сельсоветов⁸.

Закон 136 содержит положения о том, в каком порядке осуществляется учет мнения населения при изменении статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением. Согласно ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона N 131 –ФЗ (в ред. Федерального закона N 136-ФЗ) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом. Федеральным законом N 165-ФЗ⁹ данная норма была дополнена словами «и законом субъекта Российской Федерации». Таким образом, слова «в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации» относятся к учету мнения населения и означают, что порядок учета мнения населения при таком преобразовании определяется законом субъекта РФ и уставом городского округа в соответствии с таким законом.

Конституционный Суд РФ в определении от 06.03.2008 N 214-О-П «По жалобе гражданина Севашева Александра Васильевича на нарушение его конституционных прав ч. 4 ст. 12 Федерального закона N 131-ФЗ констатировал, что мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; лишь в случаях, связанных с упразднением муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум; при решении иных вопросов реорганизации муниципальных образований возможны иные формы, в т.ч. даже сбор подписей или письменных заявлений; учитывая конституционно-правовые характеристики природы представительного органа муниципального образования, наделение его полномочием выступать от имени населения, в т.ч. при решении вопроса об изменении границ муниципального образования, напрямую

не затрагивающего интересы большинства населения данного муниципального образования, вполне правомерно; при этом территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, требуют непосредственного волеизъявления населения соответствующей территории; во всяком случае населению, как первичному субъекту местного самоуправления, должна быть обеспечена возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений и довести ее до сведения представительного органа муниципального образования – такой механизм должен обеспечивать гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением.

В Республике Татарстан, Ставропольском крае, Астраханской, Псковской и Свердловской области в основном мнение населения согласно принятым законам, выражается представительным органом соответствующего муниципального образования. В Республике Татарстан мнение населения выражается представительным органом соответствующего муниципального образования с учетом результатов публичных слушаний. В Свердловской области принят специальный закон «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением», согласно которому мнение населения городского округа по данному вопросу может выявляться путем проведения народных слушаний, публичных консультаций и социологических исследований¹⁰. При этом их итоги носят рекомендательный характер.

Первым примером изменения статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением стал центр Челябинской области – город Челябинск. Там система организации местного самоуправления установлена Законом Челябинской области от 10 июня 2014 года «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе». Согласно закону, Челябинск стал округом с внутригородским делением. В его составе образованы семь внутригородских районов.

Челябинская городская Дума формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по семь человек от каждого

представительного органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства¹¹. Таким образом, численность депутатов городской Думы составляет 49 человек. Численность депутатов 6 районов составляет по 25 человек, а 1 района – 20 человек. Общая численность депутатов представительных органов в городском округе – 219 человек.

Глава Челябинского городского округа избирается из состава Челябинской городской Думы и исполняет полномочия ее председателя.

Глава администрации Челябинского городского округа назначается Челябинской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Вслед за Челябинской областью Дагестанский парламент принял закон, в соответствии с которым Махачкала получила статус «города с внутригородским делением»¹². Согласно новому закону, городской округ с внутригородским делением Махачкала делится на три района: Ленинский, Советский и Кировский, которые получили статус «внутригородских районов». Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 N 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе»¹³ определил принципы формирования органов управления, численность представительных органов и срок их полномочий.

Глава городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» избирается Собранием депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом Глава городского округа будет возглавлять Администрацию г. Махачкалы на принципах единоначалия.

Подводя итог рассмотрению нового этапа развития местного самоуправления, приходится констатировать, что ряд важных компетенций в сфере местного самоуправления передается с федерального уровня на уровень субъектов РФ и существенно расширяется вариативность принятия решений на региональном и муниципальном уровне, предполагает учет местной специфики. Так Закон N 136-ФЗ внес в порядок определения структуры органов местного самоуправления существенные корректировки. Так, например, если раньше вопрос о том, выбирать ли

главу на муниципальных выборах или из состава депутатов представительного органа решался уставом муниципального образования, который принимался представительным органом. То теперь содержание устава предопределяется законом субъекта Федерации, таким образом, окончательное решение принимает субъект Федерации. Закон N 136-ФЗ предоставляет субъекту Федерации возможность утвердить ту модель, которую он считает наиболее подходящей из числа предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с этим законы субъектов Федерации, определяющие установление порядка формирования представительных органов местного самоуправления или процедуру избрания главы муниципального образования, могут быть многоликими в том смысле, что они могут содержать неодинаковые структуры органов для разных муниципалитетов.

Расширение правовых возможностей региональных властей в решении вопросов организации местного самоуправления одновременно приводит к

сужению в этой сфере возможностей самих муниципалитетов. Нельзя допустить того, чтобы уставы муниципальных образований целиком превратились в документы, воспроизводящие нормы законов субъектов Федерации¹⁴.

Таким образом, принятый закон N 136-ФЗ, определил в качестве главного направления нового этапа муниципальной реформы существенное расширение прав регионов по определению моделей местного самоуправления. Отныне регион вправе установить одну или несколько таких моделей из федерального перечня, причем как в отношении всех муниципальных образований, отдельных их групп или же для конкретного муниципалитета. При этом представительные органы муниципальных районов и городских округов (где применяется двухуровневое самоуправление) по решению субъекта Федерации могут формироваться путем делегирования выборных лиц нижестоящего уровня. Также регион самостоятельно определяет способ замещения должности главы муниципального образования как в городах и районах, так и на уровне поселений. ■

¹ Хисамутдинов Х.И. Модели реализации муниципальной власти в Российской Федерации: канд. диссертация. Казань, 2007. С. 27.

² Щепачев В.А. Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации: канд. Диссертация. М., 2014. С. 209.

³ Федеральный закон от 03.02.2015 N 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, N 24, 06.02.2015.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета, N 282, 13.12.2013

⁵ Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, N 121, 30.05.2014.

⁶ Закон Республики Татарстан от 29 ноября 2014 г. N 110-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // Республика Татарстан, N 175, 02.12.2014, Ватаным Татарстан, N 182-185, 06.12.2014.

⁷ Закон Псковской области от 09.10.2006 N 580-03 (ред. от 27.11.2014) «О местном самоуправлении в Псковской области» // Псковская правда, N 218-219, 21.10.2006.

⁸ Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. N 93-03 (ред. от 20.03.2015) «Об особенностях организации местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, расположенных на территории Свердловской области, и во внутригородских районах, расположенных в границах этих городских округов» // Областная газета, N 204, 06.11.2014.

⁹ Федеральный Закон от 23.06.2014 N 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, N 139, 25.06.2014.

¹⁰ Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 N 94–ОЗ «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением» // Областная газета, N 204, 06.11.2014.

¹¹ Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года (ред. от 12.03. 2015) «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // Южноуральская панорама, N 87, 14.06.2014 (спецвыпуск N 24).

¹² Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 N 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» // Дагестанская правда, N 207–209, 06.05.2015.

¹³ Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 N 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образований в его составе» // Дагестанская правда, N 207–209, 06.05.2015.

¹⁴ Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. N 11. С. 51–59.