

УДК 352.075

## МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ\*

*Ф.В. Зарипов, кандидат юридических наук, доцент;  
И.Г. Никитенко, кандидат юридических наук*

Выбор конкретной структуры органов местного самоуправления из предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2006 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) возлагается на само муниципальное образование.

Одним из существенных параметров распределения властных полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления является вопрос о субъекте определения структуры органов местного самоуправления. В соответствии с частью 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Части 1 и 2 статьи 34 Федерального 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 иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Кроме того, уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения может быть предусмотрено формирование местной администрации, возглавляемой главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

В системе местного самоуправления ведущее положение занимают представительные органы и такой их статус обусловлен рядом причин:

1) Конституция Российской Федерации и Федеральный закон прямо устанавливают наличие выборных органов местного самоуправления. Согласно части 2 статьи 130 Консти-

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Организационная основа местного самоуправления: модели формирования и правовое регулирование (региональный аспект)», проект № 10-03-29304 а/В.

туции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами, в том числе через выборные и другие органы местного самоуправления. Тем самым подчеркивается приоритет представительных органов перед другими органами местного самоуправления;

2) представительные органы избираются непосредственно самими жителями муниципального образования и призваны выражать их волю при решении возложенных на них задач;

3) представительные органы наделены исключительными полномочиями, которые не могут осуществляться другими органами местного самоуправления, что подчеркивает особенность их статуса по сравнению с исполнительно-распорядительными органами и должностными лицами местного самоуправления.

В зависимости от организационных структур местного самоуправления существуют четыре основных модели:

1) модель «сильный мэр – совет (представительный орган)» – мэр избирается всем населением, самостоятельно и единолично осуществляет руководство администрацией, в том числе формирует ее кадровый состав, руководит представительным органом и обладает правом отлагательного вето;

2) модель «слабый мэр – совет» – мэр избирается из числа депутатов, подконтролен представительному органу и обязан заручиться его согласием на назначение и увольнение должностных лиц;

3) модель «совет – управляющий» – должность мэра не предусматривается, представительным органом руководит избираемый из числа депутатов председатель, административные функции сосредоточены у нанимае-

мого на контрактной основе управляющего;

4) модель «комиссия» – выборность должностных лиц местного самоуправления, избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации, все вместе составляющие комиссию, исполняющую роль представительного органа.

Однако выбор той или иной модели организационной структуры местного самоуправления определяется с учетом требований Федерального закона.

В настоящее время в Республике Татарстан сложилась следующая организация органов местного самоуправления на уровне поселений, городских округов и муниципальных районов.

I. В городских и сельских поселениях, городских округах:

1) представительный орган избирается населением;

2) глава муниципального образования избирается представительным органом и исполняет полномочия его председателя;

3) глава местной администрации (руководитель исполкома) назначается представительным органом по контракту по результатам конкурса;

4) контракт с главой местной администрации (руководителем исполкома) заключается главой муниципального образования;

5) структура местной администрации (исполнительного комитета) утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации (руководителя исполкома).

Положительными чертами данной модели являются:

– возможность четкого разделения политических и хозяйственных функций;

– высокий профессионализм и политическая беспристрастность главы администрации;

– установление в контракте четких критериев оценки деятельности и условий досрочного расторжения контракта.

## II. В муниципальных районах:

1) представительный орган сформирован в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 Федерального закона, а именно из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района (минимальная численность – 15 человек), с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

2) глава муниципального образования избирается представительным органом и исполняет полномочия его председателя;

3) глава местной администрации (руководитель исполкома) назначается представительным органом по контракту по результатам конкурса, порядок проведения которого определяется представительным органом. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района, а одна треть – Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Президента Республики Татарстан;

4) контракт с главой местной администрации (руководителем исполкома) заключается главой муниципального района;

5) структура местной администрации (исполнительного комитета) утверждается представительным органом муниципального района по

представлению главы местной администрации.

Достоинствами модели являются усиление связи между муниципальным районом и поселением, а также удешевление системы управления. Основной недостаток заключается в диспропорции представительства депутатов, возникающей в случаях, если в состав муниципального района включается одно крупное и большое количество мелких поселений (как чаще всего и бывает на практике). В этих случаях интересы жителей наиболее крупного муниципального образования (как правило, райцентра), в котором проживает 70–80% населения муниципального района представляет то же количество депутатов, что и интересы жителей любого малочисленного поселения.

Для эффективного осуществления своих полномочий органы местного самоуправления имеют свою внутреннюю организацию. Однако структура органа местного самоуправления зависит, прежде всего, от штатной численности работников аппарата конкретного органа местного самоуправления, численности выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительного органа, членов выборного органа местного самоуправления, работающих на постоянной основе (при этом на постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – 1 депутат).

В целях решения конкретных проблем, организации подготовки вопросов и проектов решений, а также контроля за их исполнением уставами

муниципальных образований может быть предусмотрено создание в представительном органе постоянных или временных комитетов и комиссий. В частности, Уставом муниципального образования города Казани в Городской думе предусмотрено образование семи постоянных комиссий: по бюджетно-финансовым вопросам, местным налогам и сборам; по социально-экономическому развитию и муниципальной собственности; по градостроительству и жилищно-коммунальному хозяйству; по образованию, культуре и национальным вопросам; по социальной защите населения; по вопросам экологии и охраны здоровья горожан; по вопросам законности, правопорядка и местного самоуправления.

Вместе с тем имеется практика, когда налицо «бесправный Совет» или «Совет, не пользующийся своими правами». В этом случае представительные органы превращаются, по сути, в совещательный орган при главе муниципального образования, не имеющие собственных аппаратов для подготовки решений либо оценки решений, предлагаемых исполнительной властью муниципального образования. Если решения подготовлены в аппарате исполнительного органа муниципальной власти, это увеличивает влияние данного органа, существенно ослабляет позиции представительного органа и не соответствует его предназначению.

В связи с этим для представительных органов муниципальных образований необходима их организационная самостоятельность, которая связана с повышением правового статуса данного органа и исполнением исключительных полномочий, установленных статьей 35 Федерального закона, например, заслушивание

ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования; принятие планов и программ развития муниципального образования; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; осуществление контроля за исполнением местного бюджета. Следует также расширять практику пользования правами, предоставленными действующим законодательством: осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; принятие депутатских запросов; создание депутатских центров в избирательных округах и др.

В соответствии с частью 8 статьи 37 Федерального закона структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Уставами муниципальных образований в структуре местной администрации предусматриваются должности руководителя исполнительного комитета, его заместителя, иных должностных лиц и (или) отраслевые (функциональные), территориальные органы местной администрации.

Вместе с тем структура местной администрации (исполнительного комитета), в том числе и количество заместителей руководителя исполнительного комитета (наличие в структуре должности первого замест-

тителя), устанавливается с учетом конкретных местных особенностей, численности населения и работников исполнительного комитета. Отраслевые (функциональные) органы (комитеты, управления, отделы и иные органы местной администрации) целесообразно создавать только в местных администрациях со значительной численностью работников в крупных муниципальных образованиях. В небольших поселениях целесообразно предусматривать в структуре исполнительно-распорядительного органа только отдельные должности по основным направлениям деятельности местной администрации. Кроме того, при необходимости в структуре местной администрации крупного город-

ского поселения может быть предусмотрено создание территориальных органов (по микрорайонам, округам и иным территориальным единицам). В городских поселениях, включающих в свою территорию более одного населенного пункта, может быть предусмотрено создание территориального органа (территориальных органов) местной администрации в сельском населенном пункте, прилегающем к соответствующему городскому населенному пункту.

Таким образом, выработка оптимальной организационной структуры местного самоуправления позволит эффективно осуществлять полномочия в решении вопросов местного значения.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: *Масловская М.В., Якин Р.Л.* К вопросу о статусе представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 23. — С. 26.

<sup>2</sup> См.: *Мартынов М.Ю.* Местное самоуправление в политической системе России: Теоретико-прикладной анализ: дис. ... докт. п. наук. — Сургут, 2003. — С. 221.

<sup>3</sup> См.: *Мокеев М.М.* Модели организации муниципальной власти в России // Модернизация местных администраций. Сборник научных трудов. — Саратов, 2005. — С. 180.

<sup>4</sup> См.: Казанские ведомости. 2005. — 11 ноября.

<sup>5</sup> См. также: *Тихалева Е.Ю.* О роли представительных органов в системе органов местного самоуправления муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2010. — № 1.

#### Аннотация

Статья посвящена законодательному регулированию организационной структуры местного самоуправления в Российской Федерации. Авторами рассматриваются модели организационной структуры местного самоуправления с учетом требований Федерального закона. Кроме того, в статье анализируется опыт Республики Татарстан в регулировании вопросов структуры органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, модели организационной структуры местного самоуправления, представительный орган муниципального образования, местная администрация, комитет.