

Пискунов Роман Сергеевич,
магистрант, Костромской государственной университет
Piskunov Roman Sergeevich,
master student, Kostroma State University
777r@rambler.ru

ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

EVOLUTION OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN RUSSIA

В данной статье описан путь становления системы органов местного самоуправления, ее историческое развитие в современное время, даны характеристики правового положения органов местного самоуправления, а так же произведен анализ изменений законодательства и становления данного института на территории Костромской области.

This article describes the way of development of the system of organs of masters self-government, its historical development in modern times, the characteristics of the current situation of local self-government bodies are given, as well as the analysis of legislative changes and the establishment of this institution in the territory of the Kostroma region.

Представительный орган, глава муниципального образования, глава местной администрации.

Representative body, head of the municipality, head of the local administration.

В ходе муниципальной реформы в России активно использовался прежде всего опыт Германии и Соединённых Штатов Америки, в том числе при формировании системы органов местного самоуправления.

Выделяют следующие формы организации местной власти, которые приняли свои классические формы именно в США: 1) Мэр – Совет (а. «сильный» мэр – «слабый» совет; б. «слабый» мэр – «сильный» совет): исходя из объёма полномочий мэров подразделяют на «сильных» и «слабых»; 2) Мэр – Совет – менеджер: Совет избирается населением, могут избираться населением и мэры, но они выполняют в основном представительские функции. Совет для управления городским хозяйством нанимает профессионального менеджера, который, в свою очередь, нанимает и увольняет руководителей всех отделов и служб, руководит их деятельностью; 3) комиссия форма: жители избирают Совет (комиссию), каждый член которого одновременно является руководителем одного из основных отделов местной администрации. Типичная городская комиссия состоит из пяти членов, каждый из которых возглавляет один из отделов. Назначаемые комиссией служащие выполняют указания её членов и не

имеют реальной власти; 4) собрание граждан: население собирается на собрание (сход), на котором избирает необходимых должностных лиц и непосредственно решает местные проблемы¹.

В ходе муниципальной реформы, проведенной в 1993–1995 гг., в том или ином виде данные формы организации муниципальной власти стали использоваться в России.

В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ, главными выборными органами стали представительный орган и глава муниципального образования. Впервые в истории России термин «глава муниципального образования» был введен в оборот Федеральным законом от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ более чётко и ясно определил правовые основы функционирования органов местного самоуправления: 1) обязательность наличия выборных органов; 2) наличие у органов местного самоуправления собственной компетенции в решении вопросов местного значения; 3) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти; 4) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ назвал два органа местного самоуправления: представительный орган и главу муниципального образования. Но следует обратить внимание на то, что должность главы муниципального образования, согласно закону, *могла быть* предусмотрена уставом муниципального образования. Иными словами, законодатель не навязывал её учреждение в обязательном порядке.

Глава муниципального образования одновременно мог выступать в трёх лицах: собственно как глава муниципального образования – высшее должностное лицо, имеющий представительские полномочия; как председатель представительного органа; как глава местной администрации. В соответствии с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, избранный населением глава муниципального образования мог быть наделён правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях.

По информации ЦИК РФ, к 1998 г. в России сложилась следующая практика при формировании системы органов местного самоуправления: 1) глава муниципального образования входит в состав представительного органа с правом решающего голоса, является его председателем, возглавляет местную администрацию. Такая форма власти была предусмотрена в 64,67 % муниципальных образований; 2) глава муниципального образования одновременно является главой местной администрации. Председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава (в 9,25 % муниципальных образований); 3) глава муниципального образо-

¹ Приведено по: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 2001. С. 62.

вания не замещает больше никаких муниципальных должностей. Председатель представительного органа избирается депутатами из своего состава, а глава местной администрации назначается депутатами на конкурсной основе (в 4,47 % муниципальных образований); 4) в 140 муниципальных образованиях (1,1 %) функции главы местного самоуправления осуществляли собрания (сходы) граждан².

С принятием в 2003 году Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался новый этап трансформации местного самоуправления как важнейшего института публичной власти. За прошедшее время в закон были внесены многочисленные изменения, которые касались в том числе и вопросов организации муниципальной власти. Регионам и муниципалитетам была дана возможность опробовать на практике различные модели и формы разделения компетенции между органами местного самоуправления, для того чтобы в конечном итоге выбрать наиболее оптимальную и эффективную. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации стало обязательным.

Федеральный закон о местном самоуправлении определил следующие возможные формы организации местной власти в городских округах и муниципальных районах:

1) глава муниципального образования избирается населением, входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и является его председателем; глава местной администрации назначается на контрактной основе;

2) глава муниципального образования избирается населением, возглавляет местную администрацию. Депутаты избирают председателя представительного органа из своего состава;

3) глава муниципального образования избирается депутатами представительного органа из своего состава и является его председателем; глава местной администрации избирается на контрактной основе.

В Костромской области с 2005 года получили применение несколько моделей организации муниципальной власти. Наиболее массовое распространение получила модель, в соответствии с которой глава муниципального образования избирался населением на выборах и возглавлял местную администрацию, а депутаты из своего состава избирали председателя представительного органа (в 23 из 30 городских округов и муниципальных районов). Вторая модель предполагала, что глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, входит в состав представительного органа и является его председателем, а глава местной админист-

² Приведено по: Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации. 1995–1998. Электоральная статистика. М.: Весь мир, 1999.

рации назначается по конкурсу на контрактной основе (городские округа Буй и Волгореченск, Костромской, Островский, Павинский и Поназыревский муниципальные районы). Третья модель нашла своё применение в единственном муниципальном образовании – Солигаличском районе: глава муниципального образования избирается депутатами Собрания депутатов из своего состава и является его председателем, а глава местной администрации назначается на конкурсной основе.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ государственная власть субъекта Российской Федерации получила большие права, которые дают ей возможность напрямую воздействовать на местную власть с помощью правовых рычагов, минуя судебные органы. Так, в соответствии со ст. 6 ч. 1 указанного закона, к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ в области местного самоуправления отнесено: – правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; – правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которым органы местного самоуправления наделены законами субъекта РФ.

Наиболее предпочтительной для региональной государственной власти являются формы организации местной власти, где предполагается должность главы местной администрации, назначаемого на контрактной основе. Это связано с тем, что: а) региональная администрация участвует в формировании конкурсной комиссии по выборам контрактного главы администрации; б) контракт с главой местной администрации может быть расторгнут на основании заявления руководителя региона в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Кроме этого, глава региона получил возможность издавать правовые акты об отрешении от должности глав муниципальных образований или глав местных администраций в случаях, определённых ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Таким образом, региональная власть кроме неформальных методов давления на глав исполнительной власти местного самоуправления (личных отношений, финансово-бюджетных связей и т. д.) получила и правовые рычаги воздействия на них.

В своём послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 года президент России В. В. Путин фактически предложил подвести своеобразную черту под прошедшим периодом и окончательно определиться со многими спорными вопросами организации муниципальной власти. В своём выступлении он отметил такие проблемы местного самоуправления, как

разбалансированность объёма ответственности и ресурсов муниципалитетов, размытость полномочий различных уровней местного самоуправления, коррупцию, неопределённость правового статуса муниципальных районов, которые остались без важных полномочий в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты. По мнению президента, необходимо «привести ситуацию в соответствии со здравым смыслом, с требованием времени», а важнейшей задачей должно стать «уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»³.

В целях реализации указанного поручения была создана Рабочая группа по совершенствованию системы организации местного самоуправления под руководством главы Всероссийского совета местного самоуправления, депутата Государственной Думы Вячеслава Тимченко и главы Конгресса муниципальных образований, председателя Комитета Совета Федерации РФ по федеративному устройству, региональной политике и местному самоуправлению Степана Киричука.

Итогом деятельности Рабочей группы стали принятые 27 мая 2014 г. изменения в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в муниципальной среде известные как федеральный закон № 136-ФЗ⁴:

- 1) субъекты Российской Федерации получили право осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти путём принятия соответствующего закона;
- 2) введены два новых вида муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район;
- 3) часть вопросов местного значения, ранее закреплённых за сельскими поселениями, передана на уровень муниципальных районов;
- 4) предложены два варианта формирования представительного органа муниципального района: а) представительный орган муниципального района формируется из глав поселений и из депутатов представительных органов этих поселений; б) представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах;
- 5) уточнены варианты моделей муниципальной исполнительной власти;
- б) внесены изменения в порядок формирования конкурсных комиссий по назначению на контрактной основе глав местных администраций.

³ Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию // Российская газета. 2013. 13 дек.

⁴ Федеральный закон от 27.05.2014 г. №136-ФЗ (в ред. от 03.02.2015 г.) «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“» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2014. № 22. Ст. 2770.

После вступления в силу этих изменений в федеральный закон о местном самоуправлении субъекты федерации в течение шести месяцев должны были принять законы по вопросам организации муниципальной власти, а в течение трёх месяцев после принятия региональных законов уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствие с новыми требованиями федерального и регионального законодательства.

В июле 2014 года в Костромской областной Думе в рамках сформированной рабочей группы главы муниципалитетов, депутаты различных уровней власти и представители администрации области обсудили вопросы организации муниципальной власти в Костромской области. Участники заседания, учитывая и принимая во внимание специфику муниципалитетов, склонились в пользу выборов глав муниципальных образований⁵.

В ноябре 2014 года губернатор Костромской области подписал закон «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Костромской области и порядке избрания глав муниципальных образований Костромской области»⁶, в который были внесены некоторые изменения в апреле 2015 года⁷. В соответствии с ним, главы городского округа город Кострома, города Нея и Нейский район, Красносельского и Мантуровского муниципальных районов избираются представительными органами из своего состава и исполняют полномочия его председателя. Глава города Буй избирается на муниципальных выборах, входит в состав городской думы является её председателем. Глава Солигаличского муниципального района избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. В остальных 24 муниципальных районах и городских округах главы избираются на муниципальных выборах и возглавляют местную администрацию.

Таким образом, эволюция организационно-правовых основ формирования органов местного самоуправления прошла путь от децентрализации и общей регламентации к усилению контроля со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и детальной регламентации этого процесса.

⁵ Меркурьева Ю. Каким быть местному самоуправлению? // Северная правда. 2014. 30 июля. С. 2.

⁶ Закон Костромской области от 20 ноября 2014 г. №603-5-ЗКО «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Костромской области и порядке избрания глав муниципальных образований Костромской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.11.2014).

⁷ Закон Костромской области от 22 апреля 2015 г. №665-5-ЗКО «О внесении изменений в статью 4 Закона Костромской области «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов Костромской области и порядке избрания глав муниципальных образований Костромской области»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 27.04.2015).