

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОРГАНИЗАЦИОННУЮ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

Автор рассматривает о самостоятельности местного самоуправления в части его организационных основ. Местная администрация относится к числу органов местного самоуправления, наличие которых обязательно для каждого муниципального образования. Исследуется порядок формирования исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, способы замещения должности главы местной администрации, степень участия органов государственной власти. Приводятся примеры организации и внутренней структуры местных администраций из практики деятельности муниципальных образований. Так как местная администрация осуществляет решение основных вопросов местного значения, количество которых зависит от многих факторов (вид муниципального образования, размер территории, численность населения, социальная обстановка, уровень экономического развития, состояние инфраструктуры и иные), структура исполнительных органов может быть различной, что подтверждается примерами из практики.

*Ключевые слова:* местная администрация, местное самоуправление, муниципальное образование, глава местной администрации.

**A. R. Shastina**

## **THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO ORGANIZATIONAL AUTONOMY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ON THE EXAMPLE OF FORMATION OF LOCAL ADMINISTRATION**

The author considers the topical issue of independence of local government in terms of its institutional framework. Local administration refers to the number of local governments that must be present for each municipality. We study the order of formation Executive-administrative body of municipal formation, methods of substitution of the post of head of the local administration, the degree of involvement of public authorities. Exam-

ples of organization and internal structure of local administrations from the practice activities of municipalities. Since the local administration carries out the key issues of local importance, the number of which depends on many factors (type of municipality, size of territory, population, social environment, level of economic development, infrastructure development and other), the structure of Executive bodies can be different, as evidenced by examples from practice.

*Key words:* local administration, local government, municipality, the head of the local administration.

В соответствии с конституционными основами Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно определяет свои организационные структуры. Однако, в последние годы тенденции развития законодательства о местном самоуправлении явно свидетельствуют об усилении роли государства в организации муниципальной власти. В первую очередь, речь идет о возможности государства влиять на процедуру назначения на должность глав муниципальных образований, глав местных администраций. Отражается ли это на формировании самой администрации?

Согласно законодательству, местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации может являться глава муниципального образования, в следующих случаях избрания населением, избрания из состава представительного органа депутатами, назначение по конкурсу представительным органом.

Главы муниципальных образований, избранные по конкурсу или на сходе граждан (в поселениях, в которых сходом граждан также осуществляются полномочия представительного органа) главы муниципальных образований возглавляют местную администрацию. В отношении глав муниципальных образований, избираемых на муниципальных выборах или из состава депутатов, подобных ограничений и предписаний относительно их места в системе органов местного самоуправления федеральным законодательством не предусмотрено. В то же время главы городских и сельских поселений – административных центров муниципальных районов, в которых местная администрация не формируется в связи с осуществлением ее полномочий администрацией муниципального района, возглавляют представительный орган поселения.

Должность главы местной администрации также может занимать лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещении указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

На организационную схему построения местной администрации оказывает влияние численность населения муниципального образования, размер территории муниципального, социально-экономическое развитие муниципального образования и т. п. Как отмечает А. В. Елькина, прослеживается прямая зависимость структуры местной администрации от вопросов местного значения, поставленных задач, социально-экономической инфраструктуры, условий жизни граждан и иных обстоятельств [1, с. 19]. Эти характеристики могут, со временем, изменяться. Поэтому закреплять структуру администрации в таком акте, как устав муниципального образования, не представляется целесообразным.

В соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный Закон № 131-ФЗ), структура местной администрации отражается не в уставе муниципального образования, поскольку утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В большинстве муниципальных образований именно по такой схеме устанавливается структура местной администрации: в уставе закреплены общие положения, а непосредственно структура администрации устанавливается иным муниципально-правовым актом. Однако есть и исключения.

Например, в устав муниципального образования «Город Усть-Илимск» Иркутской области ч. 5 ст. 37 предусматривает, что структура администрации города утверждается городской Думой по представлению мэра города как главы администрации города. Далее устанавливается, что в структуру администрации города входят: мэр города – глава администрации города, первый заместитель мэра города, заместители мэра города, управляющий делами, отраслевые (функциональные) постоянно действующие исполнительные органы администрации города (управления, департаменты, комитеты и др.) в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом и финансами, в сфере образования, культуры, физической культуры и спорта, городского хозяйства, других сферах, предусмотренных действующими

щим законодательством по решению вопросов местного значения, их должностные лица.

Для каждого структурного подразделения принимается отдельный муниципально-правовой акт, например, решения думы г. Усть-Илимска: «Об утверждении Положения об Управлении культуры Администрации города Усть-Илимска», «Об утверждении Положения об Управлении образования Администрации города Усть-Илимска», «Об утверждении Положения об Управлении физической культуры, спорта и молодежной политики Администрации города Усть-Илимска», «Об утверждении Положения о Финансовом управлении Администрации города Усть-Илимска».

Представляется, что такой подход к определению структуры местной администрации, т. е. закрепление на уровне устава ее основных структурных подразделений, может быть использован в относительно небольших муниципальных образованиях, без очевидных перспектив изменения территориальных, финансовых и социальных характеристик.

Организацию деятельности местной администрации, определяет регламент, который утверждается главой администрации.

Например, в регламенте работы администрации Иркутска отражены такие вопросы, как, непосредственно, организация и планирование работы администрации, порядок работы со служебной информацией, порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений администрации города Иркутска, решений Думы города Иркутска, постоянных комиссий Думы города Иркутска в администрации города; подготовка и оформление распоряжений вице-мэра, заместителей мэра города, приказов должностных лиц администрации города Иркутска, оформление копий постановлений, распоряжений администрации города Иркутска, распоряжений вице-мэра, заместителей мэра, приказов должностных лиц администрации города Иркутска; проведение экспертизы материалов, связанных с деятельностью администрации города Иркутска и предназначенных к открытому опубликованию; правовая экспертиза решений Думы города Иркутска нормативного характера, постановлений и распоряжений администрации города Иркутска нормативного характера, правовых актов должностных лиц администрации города Иркутска нормативного характера и иные.

Принимая положения об администрации муниципального образования, муниципальные образования могут предусмотреть принятие

отдельных муниципально-правовых актов, регулирующих деятельность структурных подразделений. Так, распоряжение администрации Иркутского районного муниципального образования от 21.07.2016 г. № 165 «Об утверждении Положения об администрации Иркутского районного муниципального образования» предусматривает, что структурные подразделения администрации Иркутского района создаются в соответствии со структурой администрации и действуют на основании положений.

Некоторые муниципальные образования не принимают регламенты работы администрации, ограничиваясь принятием положений о структурных подразделениях местной администрации (например, г. Усть-Илимск Иркутской области). Очевидно, что в такой мере правовое регулирование деятельности местной администрации целесообразно осуществлять в тех муниципальных образованиях, где исполнительно-распорядительный орган не имеет большого числа структурных подразделений.

Интересно, что некоторые субъекты Российской Федерации, разработали рекомендации и типовые схемы для формирования организационной структуры местной администрации. Например, в Иркутской области, такие методические рекомендации были разработаны в целях реализации Федерального закона № 131-ФЗ в 2005 году, для оказания практической помощи органам местного самоуправления при формировании организационной структуры местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в Иркутской области поселения, городского округа, муниципального района.

Руководствуясь данными методическими указаниями, необходимо ориентироваться на круг вопросов местного значения и полномочия органов местного самоуправления, которые, в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, возложены на исполнительный орган конкретного муниципального образования.

В целом, формирование местной администрации напрямую не связано с участием органов государственной власти, однако такое участие может осуществляться косвенно, через главу, в случае если он назначен по конкурсу как глава местной администрации, или как глава муниципального образования. Представляется необходимым сохранить самостоятельность в формировании исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, без участия со стороны государственной власти, в целях соблюдения конституци-

онных положений, и с учетом того, что именно на местную администрацию возложено непосредственное решение всех вопросов местного значения.

### **Список использованной литературы**

1. Елькина А. В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации / А. В. Елькина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 8. – С. 19–21.

### **Информация об авторе**

*Шастина Анжелика Размиковна* – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: shastina.ar@gmail.com.

### **Author**

*Shastina Anzhelika Razmikovna* – Senior Lecturer, Chair of Constitutional and Administrative law, Baikal State University, 11, Lenin str., Irkutsk, 664003, e-mail: shastina.ar@gmail.com.