

ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ: ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СТРУКТУРЫ

ДОРОФЕЕВ Андрей Владимирович

старший преподаватель

ЧОУ ВО «Сибирский юридический университет»

г. Омск, Россия

В статье анализируются особенности формирования и структуры местной администрации как органа местного самоуправления, статуса главы местной администрации, а также основы взаимоотношений представительного органа муниципального образования и местной администрации по вопросу формирования и утверждения структуры данного органа. Автором приводятся варианты классификации указанного органа местного самоуправления, имеющие значение в определении его места в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: местная администрация, глава местной администрации, структура местной администрации.

Местная администрация является одним из базовых органов, напрямую указанных в законодательстве о местном самоуправлении, который вместе с тем является обязательным элементом структуры органов местного самоуправления, за исключением отдельных случаев. В частности, уставами таких муниципальных образований как муниципальный район и поселение, являющееся административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется [1].

В формировании местной администрации участвуют два субъекта: представительный орган муниципального образования и глава местной администрации. Представительный орган утверждает структуру местной администрации, а также, в случае определения в уставе муниципального образования именно данного порядка, назначает на должность главу местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией

по результатам конкурса. Глава местной администрации, непосредственно назначает на должность иных должностных лиц в структуре данного органа местного самоуправления. Таким образом, допустимо определить способ формирования местной администрации как смешанный, сочетающий в себе как назначение путем избрания, так и назначение в распорядительном порядке.

Местная администрация является единым начальным органом, при этом существуют следующие варианты организации руководства указанным органом:

1. Главой местной администрации является глава муниципального образования. Данный вариант доступен вне зависимости от способа избрания главы муниципального образования и закрепляет за последним роль представителя исполнительной власти на муниципальном уровне.

2. Главой местной администрации является лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Особенность статуса указанного лица является отнесение его к категории должностных лиц местного

самоуправления и исключение из категории выборных должностных лиц местного самоуправления, что позволяет охарактеризовать его как муниципального служащего, таким образом на него распространяется действие обязанностей, ограничений и запретов, условий прекращения полномочий, установленных не только Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Должность главы местной администрации при этом становится должностью муниципальной службы [4].

3. Главой местной администрации является глава муниципального образования, исполняющий полномочия председателя представительного органа. Данный вариант, предполагающий фактическое слияние руководства представительного органа и местной администрации является исключением из общего правила, поскольку его реализация допустима только в сельском поселении и внутригородском муниципальном образовании города федерального значения. Следует согласиться с позицией, что в этом варианте прослеживается отступление от реализации принципа разделения функций. Здесь глава муниципального образования выступает одновременно в трех качествах: а) как высшее должностное лицо муниципального образования; б) как глава исполнительно-распорядительного органа; в) как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности в качестве главы муниципального образования [2].

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. На практике сложилось два варианта реализации данного полномочия представительным органом.

1. Структура утверждается решением представительного органа, которое, является муниципальным нормативным правовым актом. Примером подобного регулирования может служить Решение городского Совета Новосибирска от 07 июля 2004 г. № 425 «О

структуре мэрии города Новосибирска».

2. Структура утверждается иным правовым актом представительного органа. Так, структура администрации города Омска утверждена Постановлением Омского городского Совета от 06 февраля 2019 г. № 426 «Об утверждении структуры Администрации города Омска». Вместе с тем, согласно Уставу города Омска Омский городской Совет по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Омской области, настоящим Уставом, принимает Решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования город Омск, а также Постановления, носящие индивидуальный правовой характер и обязательные для лиц, в отношении которых такие Постановления создают права и обязанности. На основании вышеизложенного можно сделать вывод об отнесении акта, утверждающего структуру администрации города Омска к числу иных правовых актов.

В качестве базовых элементов структуры местной администрации следует выделить:

1. Должностные лица, не входящие в структуру органов местной администрации (глава местной администрации, заместители главы местной администрации, иные должностные лица).

2. Отраслевые (функциональные) органы местной администрации.

3. Территориальные органы местной администрации.

Вместе с тем, юридическая доктрина также выделяет два базовых подхода к построению структуры исполнительно-распорядительного органа [5]. Функциональный (территориально-функциональный) подход применяется при разработке структуры, обеспечивающей текущее управление муниципальным образованием. При этом подходе выявляются функции, исполняемые местной администрацией, и ее структура формируется таким образом, чтобы выполнение каждой из функций обеспечивалось соответствующей структурной единицей, хотя это не означает, что для выполнения единичной функции необходим отдельный орган. После выявления всего набора функций осуществляется их группировка.

Программно-целевой подход применяется при формировании структуры, обеспечивающей реализацию программ, в частности программ развития муниципальных образований, как комплексных, так и целевых [3].

Представляется обоснованным выделение ключевых направлений в реорганизации структуры местной администрации: создание крупных организационно-административных блоков, руководители которых несут полную ответственность за реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах, достижение ее конечных целей; использова-

ние программно-целевых методов в построении организационной структуры администрации требует проведения сложной работы по регламентации деятельности структурных подразделений. Помимо проведения анализа распределения функций внутри администрации и пересмотра существующих положений о структурных подразделениях, необходимо описать и утвердить в регламенте администрации систему взаимодействия между структурными подразделениями, порядок прохождения управленческих решений и основные административные процессы [2].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Елькина А.В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: монография / А.В. Елькина, А.Т. Карасев, А.С. Морозова; Уральский институт управления РАНХиГС. – Екатеринбург, 2015. – 143 с.
3. Елькина А.В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 8. – С. 19-21.
4. Шастина А.Р. Глава местной администрации как муниципальный служащий: особенности правового статуса // Проблемы современного российского законодательства: сб. тр. конф. – М.: Всерос. гос. ун-т юстиции (РПА Минюста России), 2012. – С. 115-119.
5. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. – Новосибирск, 1997. – 108 с.

LOCAL ADMINISTRATION: ISSUES OF FORMATION AND STRUCTURE

DOROFEEV Andrey Vladimirovich

Senior Lecturer
Siberian Law University
Omsk, Russia

The article analyzes the features of the formation and structure of the local administration as a local government body, the status of the head of the local administration, as well as the foundations of the relationship between the representative body of the municipal formation and the local administration on the formation and approval of the structure of this body. The author provides options for the classification of this local government body, which are important in determining its place in the local government system.

Key words: local administration, head of local administration, structure of local administration.