Научная статья
Original article
УДК 343

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

THE ORDER OF FORMATION OF THE LOCAL ADMINISTRATION

Хазиева Эльза Маратовна, магистрант 3 курса, Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», elza.urazbaeva@yandex.ru

Бадретдинов Ирик Рауфович, к.пол.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», I.R.Badretdinov@strbsu.ru

Khazieva Elza Maratovna, 3rd year Master's student, Sterlitamak branch of the Bashkir State University, elza.urazbaeva@yandex.ru

Badretdinov Irik Raufovich, PhD in Political Science, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Sterlitamak branch of Bashkir State University, I.R.Badretdinov@strbsu.ru

Аннотация. Местная администрация - обязательный орган местного самоуправления во всех муниципальных образованиях, который являясь исполнительной ветвью муниципальной власти, осуществляет в повседневном режиме основной объем мероприятий по решению вопросов местного значения.

В статье рассматривается порядок формирования местной администрации, анализируются некоторые аспекты формирования ее структуры. Подчеркивается

особая роль института главы местной администрации поселения как руководителя местной администрации осуществляющего общее руководство исполнительно-распорядительным органом.

Abstract. The local administration is a mandatory local self-government body in all municipalities, which, being the executive branch of the municipal government, carries out the bulk of activities on solving issues of local importance on a daily basis.

The article discusses the procedure for the formation of the local administration, analyzes some aspects of the formation of its structure. The special role of the institute of the head of the local administration of the settlement is emphasized as the head of the local administration exercising general management of the executive and administrative body.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, местная администрация, глава местной администрации, вопросы местного значения.

Keywords: local self-government, local self-government bodies, local administration, head of local administration, issues of local importance.

Местная администрация - один из базовых органов, напрямую указанный 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 [4, с.91].

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 [6, с.17].

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 [5, с.180].

Местная администрация является единоначальным 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. Особенностью 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 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Должность главы местной администрации при этом становится должностью муниципальной службы.

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 [1, с.41].

Согласно законодательству, местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. На организационную схему построения местной администрации оказывает влияние численность населения муниципального образования, размер территории муниципального, социально-экономическое развитие муниципального образование 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 [3, с.19]. Эти характеристики могут, со временем, изменяться. Поэтому

закреплять структуру администрации в таком акте, как устав муниципального образования, не представляется целесообразным.

В соответствие с ч. 8 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», структура местной администрации отражается не в уставе муниципального образования, поскольку утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

В большинстве муниципальных образований структура местной администрации устанавливается по следующей схеме: в уставе закреплены общие положения, а непосредственно структура администрации устанавливается иным муниципально-правовым актом. Так, структура Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан утверждается Советом по представлению главы Администрации. В Уставе города отмечается лишь то, что в структуру Администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы Администрации (п.10 ст.20) [10].

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 действующим законодательством по решению вопросов местного значения, их должностные лица [9]. 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».

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.

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 [2, с.91].

Организацию деятельности местной администрации, определяет регламент, который утверждается главой администрации. Например, в регламенте работы администрации Салавата отражены такие вопросы, как, непосредственно, организация и планирование работы администрации, порядок работы со служебной информацией, порядок подготовки проектов постановлений и распоряжений администрации города Салават, правила внутреннего распорядка администрации, особенности переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих аппарата администрации и другие вопросы [8].

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 [7, с.66].

Таким образом, можно сказать, что 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.

Литература

1. Быкова А.Г. Организационная модель формирования органов и должностных лиц муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 40-44.
2. Дорофеев А.В. Местная администрация: вопросы формирования и структуры // Общество. 2020. № 4 (19). С. 90-92.
3. Елькина А.В. Формирование местной администрации в муниципальных образованиях Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 8. С. 19-21.
4. Жамборов А.А., Бозиева Е.А. Порядок и особенности формирования структуры местной администрации поселения // Социально-политические науки. 2019. № 2. С. 91-94.
5. Колмакова О.Е. Принципы и подходы к формированию организационной структуры местной администрации // Реформы в России и проблемы управления - 2017. Материалы 32-й Всероссийской научной конференции молодых ученых. 2017. С. 179-181.
6. Олейникова О.И. Организационная структура органов местного самоуправления: правовой, организационный и управленческий аспекты // Юридический факт. 2018. № 24. С. 14-22.
7. Пучков Г.П. Методы совершенствования организационной структуры местной администрации // Центральный научный вестник. 2018. Т. 3. № 12 (53). С. 66-68.
8. Распоряжение администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан от 08 мая 2009 г. № 294-р «Об утверждении Регламента Администрации городского округа город Салават Республики

Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: https://salavat.bashkortostan.ru/documents/active/209251/ (дата обращения: 01.10.2021).

9. Решение Городской Думы города Усть-Илимска от 20 апреля 2005 г. № 15/60 «Об Уставе муниципального образования город Усть-Илимск» [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/21569286/6c31b45c93a361516c9e91a0f7f57083/ (дата обращения: 10.10.2021).
10. Решение Совета городского округа г. Салават Республики Башкортостан от 14 декабря 2005 г. № 1-3/50 «Об Уставе городского округа город Салават Республики Башкортостан» // Газета «Выбор». 2005. 23 декабря.

References

1. Bykova A.G. Organizational model of the formation of bodies and officials of municipalities // State power and local self-government. 2018. No. 10. pp. 40-44.
2. Dorofeev A.V. Local administration: issues of formation and structure // Society. 2020. No. 4 (19). pp. 90-92.
3. Yelkina A.V. Formation of local administration in municipalities of the Russian Federation // State power and local self-government. 2013. No. 8. pp. 19-21.
4. Zhamborov A.A., Bosieva E.A. The order and features of the formation of the structure of the local administration of the settlement // Socio-political sciences. 2019. No. 2. pp. 91-94.
5. Kolmakova O.E. Principles and approaches to the formation of the organizational structure of local administration // Reforms in Russia and management problems - 2017. Materials of the 32nd All-Russian Scientific Conference of Young Scientists. 2017. pp. 179-181.
6. Oleynikova O.I. Organizational structure of local self-government bodies: legal, organizational and managerial aspects // Legal fact. 2018. No. 24. pp. 14-22.
7. Puchkov G.P. Methods of improving the organizational structure of local administration // Central Scientific Bulletin. 2018. Vol. 3. No. 12 (53). pp. 66-68.

8. Order of the administration of the city district of the city of Salavat of the Republic of Bashkortostan dated May 08, 2009 No. 294-r "On approval of the Regulations of the Administration of the city district of the city of Salavat of the Republic of Bashkortostan" [Electronic resource]. URL: https://salavat.bashkortostan.ru/documents/active/209251 / (accessed: 01.10.2021).
9. The decision of the City Duma of the city of Ust-ILIMSK dated April 20, 2005 No. 15/60 "On the Charter of the municipal formation of the city of Ust-ILIMSK" [Electronic resource]. URL: https://base.garant.ru/21569286/6c31b45c93a361516c9e91a0f7f57083 / (date of appeal: 10.10.2021).
10. Decision of the Council of the city district of Salavat of the Republic of Bashkortostan dated December 14, 2005 No. 1-3/50 "On the Charter of the city district of Salavat of the Republic of Bashkortostan" // Newspaper "Choice". 2005. December 23.

© Хазиева Э.М., Бадретдинов И.Р., 2021 Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №10/2021.

Для цитирования: Хазиева Э.М., Бадретдинов И.Р. Порядок формирования местной администрации// Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №10/2021.