

**Михнева Светлана Владимировна**

канд. юрид. наук, магистр

психол. наук, доцент РАН, доцент

**Ермолова Наталия Алексеевна**

студентка

Волгоградский институт управления (филиал)

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте РФ»

г. Волгоград, Волгоградская область

DOI 10.21661/r-470654

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация:* в данной статье анализируются особенности реализации местного самоуправления как основы народовластия в условиях современных реформ, проводимых в Российской Федерации. Представлен анализ проблемы определения правового положения главы местной администрации.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, глава муниципального образования, Сити-менеджер, местная администрация.

Стабильность развития общества закономерно предполагает повышение качества его жизнеобеспечения, оптимальное удовлетворение потребностей и законных интересов членов общества, устранение двойственности толкования положений закона и адекватность правоприменительной деятельности. Современный социум на принципах демократии и законности доверяет управление государству и его органам, составляющим государственный аппарат. Посредством прямой представительной и непосредственной демократии органы государственной власти, наделенные государственно-властными полномочиями и выражающие интересы общества, осуществляют правотворческую, правоприменительную и правоохранительную функции по управлению обществом в целях обеспечения его сохранности и стабильности развития [1; 2]. Однако не всегда органы

государственной власти способны удовлетворить интересы населения ввиду малой информированности о потребностях местного населения, проживающего в конкретном муниципальном образовании. В связи с чем, на местном уровне власти важное значение отводится муниципалитетам, основная задача которых не только обеспечить местную демократию, но и создать условия для оптимального существования, функционирования и успешного развития муниципального образования [1; 4–6].

В разные исторические периоды местная власть рассматривалась в различных институциональных системах: и как структурная единица в механизме государственной власти, и в качестве самостоятельных элементов управления. Сегодня местное самоуправление является правовым и, одновременно с этим, политическим институтом, ценность которого в России определяется Конституцией РФ, признающей его одной из основ конституционного строя. Международное смысловое значение термина и понятия местного самоуправления обусловлено Европейской Хартией местного самоуправления, которая в ст. 3 обозначает самоуправление на местном уровне как реальную способность и право муниципальных органов управлять и регламентировать большую часть публичных дел в рамках закона в интересах местного населения и под свою ответственность [1; 2–4]. Обращаясь к правовым основам работы местных властей, следует выделить конституционные положения, закрепляющие принципы самостоятельности и независимости местного самоуправления в статье 12. В соответствии с ней органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, различные правовые установления, определяющие организацию государственной власти, не действуют на местный уровень. В частности, принцип разделения властей, закрепленный в статье 10 Конституции РФ, не распространяется на муниципальную власть. В связи с чем, на местном уровне отсутствует судебная система, а также органы представительной власти не наделены законотворческими полномочиями, и местных законов не существует. А местные думы как представительные органы местного самоуправления вправе принимать только подзаконные нормативно-правовые акты. При этом муниципальные правовые

---

акты не должны противоречить актам с большей юридической силой, то есть федеральному и региональному законодательству [5; 7; 8].

Значительную и основополагающую основу для формирования и функционирования местного самоуправления в нашей стране содержит Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно закону в России прошла реформа местного самоуправления, затронувшая территориальные, организационные, функциональные, финансово-экономические и политические основы местного самоуправления. Анализ современной уже сформированной системы муниципального управления после вступления в силу ФЗ №131-ФЗ опыта на протяжении уже почти 9 лет позволяет подвести значимые итоги. Определяя факторы успешного слаженного механизма местной власти, как и проблемные стороны, в работе муниципалитетов, следует обратить внимание на два основных принципиальных аспекта, определяющих организационную структуру формирования и действия в рамках ее субъектов местного уровня: организационно-правовой и функционально-политический. Первый связан с организацией системы органов местного самоуправления, а второй – с их назначением, выражающимся в осуществлении функций и исполнении полномочий. Организационно-правовой и функционально-политический аспекты связаны между собой, так как самостоятельные органы муниципальной власти одновременно выступают и как политические субъекты, формирующие оптимальные условия для реализации муниципальной демократии. В этом плане их работа заключается не только в налаживании системы жизнеобеспечения муниципалитета, но и создании условий создания и развития гражданского общества на местах как основы демократического правового государства. Таким образом, деятельность местных организационно-правовых институтов сводится не только к осуществлению юридических обязанностей по управлению муниципалитетом, но и проявлению гражданских инициатив, высокого уровня правосознания и правовой культуры в своей деятельности, осуществлении правового воспитания. Для этого требуется качественное профессиональное образование муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления,

своевременная профессиональная переподготовка муниципальных кадров. Вышеперечисленные мероприятия напрямую зависят от правового статуса как руководителей местного уровня, так и служащих муниципальных органов. Поэтому обратимся к законодательству, определяющему юридическое положение субъектов местного уровня [2; 5–9].

Глава муниципального образования может быть как руководителем местной думы, так и руководителем местной администрации. Законодатель тем самым унифицировал основы местной власти, устанавливая определенные территориальные формы организации муниципалитетов, при этом позволил в процессе предоставленного выбора в формировании местных органов учитывать законные интересы и насущные потребности жителей муниципальных образований, их национальные традиции и обычаи, что является одним из важных факторов эффективности деятельности властных управленческих структур [1; 4–6].

Правовое положение глав муниципальных образований сегодня достаточно четко определено как на уровне федерального и регионального законодательства, так и в муниципальных правовых актах, в уставах муниципальных образований. Иначе обстоит дело с руководителем местной администрации в том случае, если он не является главой муниципалитета, а назначается на должность главой муниципального образования. В связи с чем, на сегодняшний момент важное значение приобретает малоизученный должностной и политико-правовой институт в структуре органов местной власти – сити-менеджера или руководителя местной администрации, назначаемого по контракту, по причине неоднозначности толкования и определения его юридического статуса, а также роли и места в системе муниципального и государственного управления. Законодатель не использует термин «сити-менеджер» в нормативно-правовых актах. Такая формулировка, применяемая к данному лицу местной власти, была вызвана смысловым значением и сложившейся практикой, нежели правовым определением, поскольку по поводу места и роли отсутствует единство мнений как в юридической научной и правоприменительной сфере, так с позиции социально-политических наук [5; 7–9].

А также региональные нормативно-правовые акты и муниципальные правовые акты вправе дополнять и детально конкретизировать профессионально-правовой, должностной статус руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Так как в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления или местная администрация является самостоятельным местным органом и на основании статьи 34 того же закона обязан в системе органов местного самоуправления, следовательно, глава данного органа не обеспечивает реализацию полномочий, а непосредственно их исполняет, учитывая его функциональную принадлежность и должностной статус.

Наблюдаемое в настоящее время несоответствие заложенной конституционной модели фактической организации политico-правовых, функциональных взаимоотношений между государственным и муниципальным уровнями власти приобретает актуальность. Возможно, такую ситуацию, с одной стороны, оправдывает сформировавшееся значительное политическое наследие советского прошлого нашего государства, а с другой, – установление укрепления вертикали власти, позволяющей четко контролировать деятельность не только федеральных государственных структур, но и региональных властных организаций и должностных лиц государственной власти субъектов Российской Федерации. Проблемы, предлагаемые в статье для рассмотрения, вызывают определенный интерес и потому нуждаются как в научном обосновании, так и в законодательном урегулировании в целях соответствия правовых установлений современным реалиям и потребностям муниципалитетов.

### ***Список литературы***

1. Митячкина Е.С. Правовое регулирование положения главы местной администрации и муниципального служащего в Российской Федерации / Е.С. Митячкина, С.В. Михнева // Гуманитарные исследования: журнал фундаментальных и прикладных исследований. – ФГБОУ ВПО «Астраханский государственный

университет». – 2016. – №2 (58). – С. 157–162 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://humanities.asu.edu.ru/files/2\(58\)/157–162.pdf](http://humanities.asu.edu.ru/files/2(58)/157–162.pdf) (дата обращения: 05.04.2018).

2. Сорокина Н.В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы: Учебное пособие / Н.В. Сорокина, С.В. Михнева. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2013. – 211 с.

3. Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон [принят 2 марта 2007 г.] // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2007. – №10. – Ст. 1152.

4. Михнева С.В. Ценностные характеристики местного самоуправления / С.В. Михнева, Е.С. Митячкина / Гуманитарные исследования. – 2017. – №4 (64). – С. 248–253.

5. Михнева С.В. Проблемы определения правового положения органов местного самоуправления как юридических лиц / Вестник Волгоградского филиала МФЮА. – 2015. – №1. – С. 71–79.

6. Михнева С.В. Правовое положение муниципального служащего и главы местной администрации в Российской Федерации / Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. – 2015. – №2. – С. 83–86.

7. Михнева С.В. Современная реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги и перспективы // Вестник Волгоградского филиала МФЮА. – 2015. – №1. – С. 63–70.

8. Михнева С.В. Профессиональное благополучие государственных служащих как социальной группы // Психология и педагогика XXI века: теория, практика и перспективы: Материалы V Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 28 мая 2017 г.) / Редкол.: О.Н. Широков [и др.]. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 246–248.

9. Матузов Н.И. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М., 2002.

6 <https://interactive-plus.ru>

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)