

## НАЗНАЧЕНИЕ НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВ МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права  
Северо-Западной академии государственной службы.  
Научный руководитель – кандидат юридических наук, кандидат технических наук,  
профессор В. А. Овчинников*

**В статье проводится сравнительный анализ норм федерального законодательства и законодательства Ленинградской области по вопросу назначения на должность глав местных администраций.**

**In the article presents the comparative analysis of norms of federal legislation and legislation of the Leningrad area is conducted through question of assigning for position of chapters of local administrations**

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ) устанавливает, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Кроме того,

установлено, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает, что местное само-

управление осуществляется советами или собраниями, которые вправе иметь подотчетные им исполнительные органы<sup>2</sup>.

Для осуществления исполнительно-распорядительных функций в системе органов местного самоуправления создается местная администрация, которая уставом муниципального образования наделена полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Статья 37 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает, что главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Условия контракта и порядок проведения конкурса на замещение должности утверждаются представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети его членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Статья 5 Закона Ленинградской области от 30.05.2005 № 37-оз «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области»<sup>3</sup> устанавливает, что главой местной администрации муниципального района, городского округа назначается по контракту кандидат, из числа кандидатур, рассмотренных

конкурсной комиссией при проведении конкурса. То есть в областном законе отсутствует возможность, предусмотренная ст. 36, 37 Закона № 131-ФЗ, в случае избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах возглавлять местную администрацию.

Кроме того, при формировании конкурсной комиссии городского, сельского поселения губернатор Ленинградской области вправе представить до 50% кандидатов в члены конкурсной комиссии городского, сельского поселения для назначения их представительным органом городского, сельского поселения, что противоречит Федеральному закону, предусматривающему участие органов государственной власти лишь при формировании конкурсной комиссии для назначения главы администрации муниципального района (городского округа), путем назначения одной трети членов комиссии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Закон Ленинградской области устанавливает дополнительные требования к кандидату на должность главы администрации муниципального образования, установленные федеральным законом: высшее профессиональное образование, стаж государственной службы (работы) на должностях категории «руководители» ведущей группы или на выборных должностях в органах государственной власти и управления не менее трех лет, либо стаж муниципальной службы (работы) на руководящих должностях главной группы или на выборных должностях в органах местного самоуправления не менее трех лет, либо стаж работы на руководящих должностях в организациях, учреждениях и предприятиях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности не менее пяти лет; наличие положительных отзывов с предыдущего места службы (работы); возраст не

менее 25 лет; наличие необходимых знаний федерального законодательства и областного законодательства применительно к исполнению должностных обязанностей главы местной администрации.

Законодательным собранием Ленинградской области утверждены кандидатуры членов конкурсной комиссии для назначения главы администрации муниципального района (городского округа), представленные губернатором Ленинградской области. В состав комиссий вошли представители областного правительства и парламента, а также пенсионеры и представители топ-менеджмента предприятий Ленинградской области<sup>4</sup>.

Например, для назначения главы администрации Бокситогорского муниципального района предложены следующие кандидаты в члены конкурсной комиссии: В. В. Иванов – вице-губернатор Ленинградской области; Е. А. Исаков – генеральный директор филиала «Пикалевский глинозем» открытого акционерного общества «СУАЛ», депутат Законодательного собрания Ленинградской области (по согласованию); Г. А. Маврычева – пенсионерка (по согласованию); В. И. Новожилов – пенсионер (по согласованию); О. Н. Серяков – председатель совета Ефимовского потребительского общества (по согласованию).

Для назначения главы администрации Выборгского муниципального района Ленинградской области в члены конкурсной комиссии предложены: О. В. Карзов – генеральный директор открытого акционерного общества «Глебычевский керамический завод» (по согласованию); В. В. Кириллов – первый вице-губернатор Ленинградской области; Л. А. Митина – директор муниципального образовательного учреждения «Средняя общеобразовательная школа № 7» (по согласованию); О. А. Петров – депутат Законодательного собрания Ленинградской области (по согласованию); С. Г. Титов – директор филиала «Выборгмежрайгаз» открытого акционерного общества «Леноблгаз» (по согласованию).

Следует отметить, что все кандидаты, предлагаемые в члены конкурсной комиссии для назначения главы администрации муниципального района (городского округа), в соответствии с указанным Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области подлежат согласованию, за исключением вице-губернаторов Ленинградской области, которые включаются в состав конкурсной комиссии в обязательном порядке.

Областной закон № 81-оз<sup>5</sup> устанавливает обязательные условия контракта с главой местной администрации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального района (городского округа) Ленинградской области федеральными и областными законами. Пункт 4 Закона устанавливает, что контракт с главой местной администрации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, подлежит согласованию с губернатором Ленинградской области.

Функции исполнительных органов местного самоуправления состоят в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно населением муниципального образования или его представительным органом. «Из этого следует, что органы местного самоуправления, наделенные местным сообществом указанными функциями, должны находиться в той же субординации, что и данные функции. Конфликты происходят каждый раз там и тогда, когда представительные органы власти юридически либо фактически лишены возможности формировать исполнительные органы и контролировать их деятельность»<sup>6</sup>.

«Права местного самоуправления должны осуществляться властями, учрежденными демократическим путем. Данные права осуществляются представительным со-

бранием с подотчетными ему исполнительными органами»<sup>7</sup>.

Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Таким образом, представляется, что муниципальный совет должен формировать местную администрацию, так как он избирается посредством выборов.

Кроме того, указанная статья областного закона косвенно нарушает ст. 12 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Процедура отбора кандидатов на должности глав администраций сельских и городских поселений Ленинградской области через конкурсные комиссии, которые формируются в том числе и органами государственной власти Ленинградской области, позволяет утверждать, что главы местных администраций поселений входят в систему органов государственной власти области.

В гл. 8 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Однако Ленинградский областной суд по заявлениям о признании недействующими областных законов Ленинградской об-

ласти от 30 мая 2005 г. № 37-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» и от 30 сентября 2005 г. № 78-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области»»<sup>8</sup>, и заявления о признании недействующим п. 3 ст. 5 областного закона от 30 мая 2005 г. № 37-ОЗ принял решение об отказе в удовлетворении указанных заявлений.

2 августа 2006 г. Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел в судебном заседании гражданское дело по кассационным жалобам на решение Ленинградского областного суда от 7 марта 2006 г., которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими областных законов от 30 мая 2005 г. № 37-ОЗ и от 30 сентября 2005 г. № 78-ОЗ и в удовлетворении заявления о признании недействующим п. 3 ст. 5 областного закона от 30 мая 2005 г. № 37-ОЗ.

По вопросу противоречия п. 3 ст. 5 областного закона п. 5 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 Верховный Суд Российской Федерации признал, что действительно ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ прямо не предусматривает право высшего должностного лица субъекта РФ представлять кандидатов при формировании конкурсной комиссии городского, сельского поселения.

Однако суд указал, что в оспариваемой норме сделана ссылка только на право губернатора Ленинградской области на представление кандидатов в члены конкурсной комиссии городского, сельского поселения. Указанная норма не является императивной и не является обязательной для представительного органа городского, сельского поселения для решения вопроса о назначении членов конкурсной комиссии. Представительный орган соответствующего городского, сельского поселения при решении вопроса о назначении членов конкурсной комиссии вправе и не согласиться с

кандидатами, предложенными губернатором Ленинградской области<sup>9</sup>.

Таким образом, п. 3 ст. 5 областного закона от 30.05.2005 № 37-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» оставлен без изменения и соблюдение данной статьи областного закона оставлено на усмотрение представительного органа местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает, что местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профес-

сиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе<sup>10</sup>.

Но в результате проведенного анализа можно сделать вывод, что в Ленинградской области устанавливается жесткая вертикаль государственной власти, распространяющаяся и на местное самоуправление.

При этом Т. В. Мокина<sup>11</sup>, например, считает, что самостоятельность местного самоуправления следует рассматривать как важнейшую сущностную характеристику конституционной модели местного самоуправления в Российской Федерации. А В. А. Щепачев<sup>12</sup> отмечает, что Закон № 131-ФЗ в части правовой регламентации территориальной основы местного самоуправления направлен на ограничение самостоятельности субъектов Российской Федерации в выборе и построении системы местного самоуправления в рамках конкретного региона.

Однако, не смотря на эти ограничения, у субъектов Российской Федерации все же остаются рычаги воздействия на органы местного самоуправления.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изменениями на 12 октября 2005 года) // Российская газета, № 202, 08.10.2003.

<sup>2</sup> Ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>3</sup> Закон Ленинградской области от 30.05.2005 № 37-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области от 21.06.2005 № 26 (в ред. законов Ленинградской области от 30.09.0005 № 78-ОЗ, от 26.12.2005 № 121-ОЗ).

<sup>4</sup> Постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 13.10.2005 № 1261 «О назначении членов конкурсных комиссий муниципальных образований по проведению конкурсов на замещение должностей глав администрации муниципальных районов (городского округа) Ленинградской области» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области № 15, 29.12.2005.

<sup>5</sup> Областной закон Ленинградской области от 05.10.2005 № 81-ОЗ «Об условиях контракта с главой местной администрации муниципального района (городского округа) Ленинградской области в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий» // Вестник Правительства Ленинградской области от 17.11.2005. № 53.

<sup>6</sup> Муниципальное право: Учебник для высших учебных заведений. 3-е изд., перераб., доп. / Под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 638.

<sup>7</sup> Европейская хартия местного самоуправления / European Charter of Local Self-Government. Обнинск: Институт муниципального управления, 2003. С. 35.

<sup>8</sup> Закон Ленинградской области от 30.09.2005. № 78-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области от 20.10.2005. № 51.

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

---

<sup>9</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.08.2006 № 33-ГО6-12 «В удовлетворении заявления о признании недействующими п. 3 ст. 5 Закона Ленинградской области «Об органах местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области» от 30.05.2005 № 37-оз, Закона в целом и Закона Ленинградской области от 30.09.2005 № 78-ОЗ отказано правомерно, так как оспариваемые Законы не нарушают федеральное законодательство и не ущемляют прав заявителей на осуществление местного самоуправления».

<sup>10</sup> Ст. 6 Европейской Хартии местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 1998 г. 7 сентября. № 36. Ст. 4466.

<sup>11</sup> *Мокина Т. В.* Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления и практика его реализации (в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации): Автореф. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2005. С. 6.

<sup>12</sup> *Шепачев В. А.* Становление и развитие местного самоуправления в субъектах Российской Федерации (на прим. Оренбургской области): Автореф. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2004. С. 5.