

Основные модели организации местного самоуправления



Обязательные органы МСУ

- Федеральный закон № 131 - ФЗ устанавливает ряд ограничений на структуру органов местного самоуправления.
- В частности он вводит обязательность наличия органов местного самоуправления трех видов:
 - · Представительного органа
 - · Главы муниципального образования
 - · Местной администрации

Если жителей менее 100 человек

- В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек представительный орган **не формируется**, а его функцию выполняет **сход граждан** (часть 3 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ).
- Глава такого малого поселения и исполнительно-распорядительный орган все равно является **обязательным**.

- ◎ Согласно части 3 статьи 34 наименования трех обязательных органов устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МСУ

- Существующие ограничения в структуре органов местного самоуправления связаны также с **обязательностью разделения** представительной и исполнительной власти.
В Федеральном законе № 131-ФЗ местная администрация названа **исполнительно - распорядительным органом**, а для представительного установлена **исключительная компетенция**.

ЗАПРЕТ НА СОВМЕЩЕНИЕ

- Кроме того, в этом законе содержится **запрет на совмещение** одним лицом полномочий руководителя (председателя) представительного органа и главы местной администрации для муниципальных образований всех типов, **кроме** сельских поселений. Тем самым уже на федеральном уровне введено определенное разграничение полномочий между представительным и исполнительным органом.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ

- Дополнительным механизмом реализации организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти является **запрет на наличие** у одного лица депутатских мандатов **разного уровня** и на совмещение должностей.

ДЕПУТАТЫ НЕ МОГУТ:

- В соответствии со статьей 40 Федерального закона № 131-ФЗ выборные должностные лица местного самоуправления, а значит, депутаты представительных органов поселений
- **не могут быть:**
- депутатами Государственной Думы,
- членами Совета Федерации,
- депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ,
- занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ,
- а также должности государственной гражданской службы и
- муниципальные должности муниципальной службы.

Различие моделей МСУ

- Различие в моделях связано:
- во-первых, с разделением муниципальных образований на разные типы (поселение, муниципальный район, городской округ),
- во вторых, с установлением различного порядка формирования и статуса органов и должностных лиц, т. е. с различным распределением их полномочий внутри муниципального образования.

Вариант совмещения ПОЛНОМОЧИЙ



Рис. 1. Вариант совмещения полномочий (должностей).
Допустим только для сельских поселений.

Вариант совмещения полномочий

- На рисунке 1 показана модель структуры, предусмотренная частью 3 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ для **сельских поселений**.
- Модель отличается тем, что лицо, имеющее статус главы поселения, возглавляет одновременно представительный и исполнительный органы поселения, исполняя полномочия:
 - · главы муниципального образования
 - · руководителя представительного органа
 - · главы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа).

Плюсы совмещения полномочий

- ⦿ Достоинство модели состоит:
- ⦿ в **экономии бюджетных средств** на заработной плате двух должностных лиц местного самоуправления,
- ⦿ в **сглаживании возможных конфликтов** и противоречий между исполнительной и представительной властью в поселении, в учете дефицита квалифицированных кадров.

Реализация модели

- Модель реализуется следующим образом:
- жители поселения в муниципальных выборах избирают представительны
й орган
- Глава поселения избирается:
- а) либо всеми жителями поселения на муниципальных выборах;
- б) либо депутатами из своего состава.

Тройное совмещение полномочий

- Не все сельские поселения обязаны иметь такую структуру органов.
- Но если жители и (или) представительный орган поселения посчитают её приемлемой для своего поселения, в уставе сельского поселения должны появиться нормы, регулирующие описанную модель, а значит, предусматривающие тройное совмещение полномочий одним должностным лицом.
- Такая модель организации муниципальной власти, очевидно предпочтительна для небольших поселений.
- Для крупных сельских поселений может быть выбрана другая из основных моделей, за исключением последней.

Традиционный вариант



Рис. 2. Традиционный вариант, когда избранный населением глава МО возглавляет исполнительную власть. Допустим для всех типов МО

Традиционная модель МСУ

- На рисунке 2 изображена модель структуры органов местного самоуправления, названная традиционной, т.к она была достаточно распространенной до недавнего времени.
- Её суть состоит в том, что **жители избирают** на муниципальных выборах представительный орган поселения (или муниципального образования другого типа) и **главу поселения**.
- Лицо, получившее **полномочия главы поселения**, становится и **главой местной администрации**, совмещая, таким образом, статус высшего должностного лица (политическая должность) и статус руководителя исполнительно-распорядительного органа (хозяйственная должность).

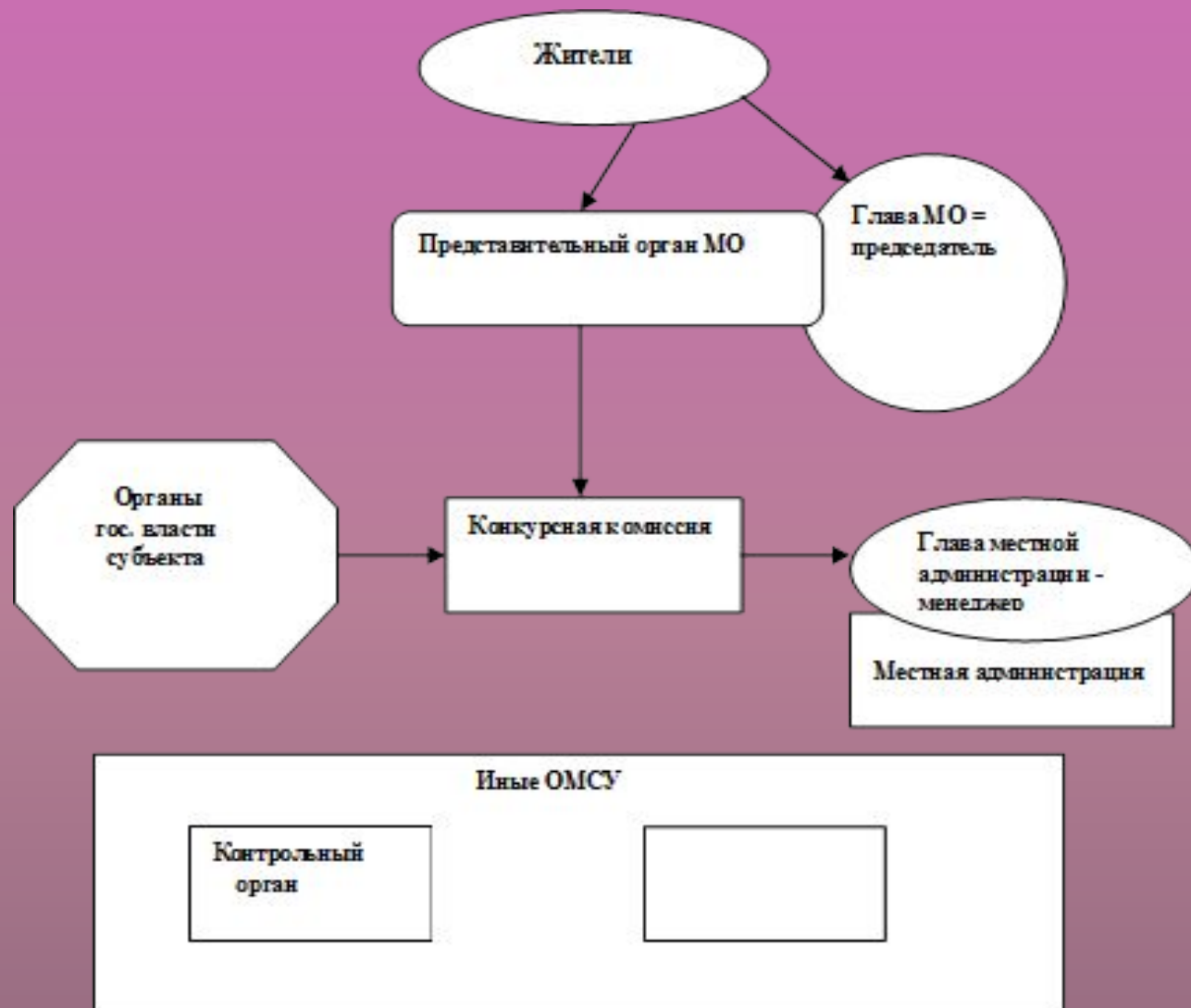


Рис. 3. Вариант, когда избранный населением глава муниципального образования (глава МО) возглавляет представительный орган муниципального образования. Допустим для всех типов МО

«Двоевластие»

- Изображенная на рисунке 3 модель структуры органов не запрещалась прежним законодательством, но была мало распространена.
- Особенность этой модели состоит в том, что избранный всем населением глава муниципального образования занимается в основном политическими задачами, исполняя полномочия председателя представительного органа, в то время как хозяйственными задачами поселения занимается лицо, назначенное по контракту.

Реализация модели МСУ

- Реализация этой модели состоит в том, что на муниципальных выборах жителями избирается и **представительный орган** и глава муниципального образования, который затем возглавляет **представительный орган**.
- При этом руководить **местной администрацией** будет профессиональный управляющий - менеджер, нанятый по контракту, который заключается по результатам конкурса.

Правила проведения конкурса

- Согласно части 5 статьи 37 ФЗ № 131. в муниципальных образованиях любого типа число членов конкурсной комиссии и порядок проведения конкурса устанавливает представительный орган местного самоуправления.
- При этом в поселении все члены конкурсной комиссии назначаются представительным органом местного самоуправления этого поселения.
- В муниципальных районах и городских округах при формировании конкурсной комиссии участвуют органы государственной власти субъектов РФ.

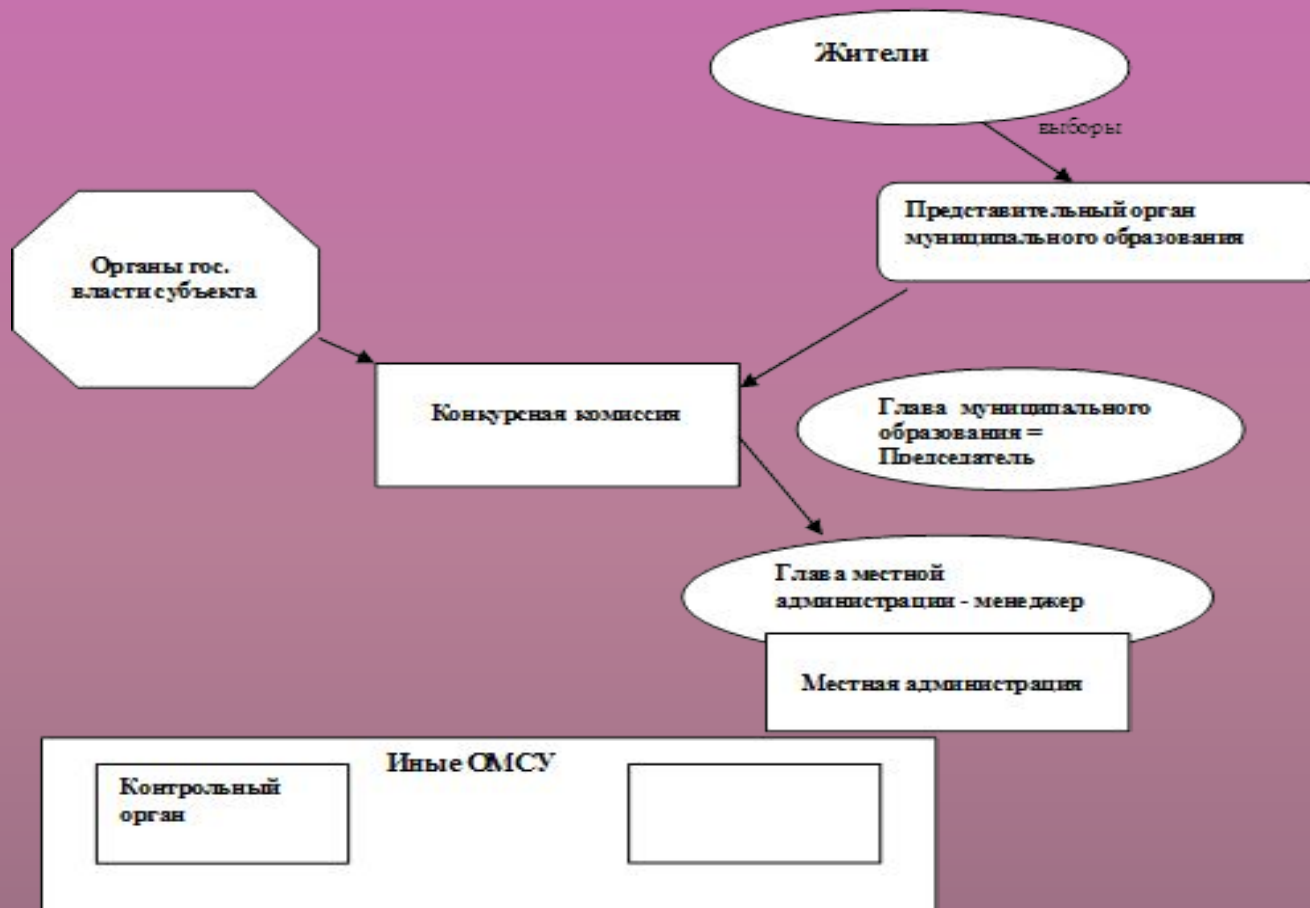


Рис. 4. Вариант, когда на муниципальных выборах формируется только представительный орган местного самоуправления (жители не избирают главу МО). Допустим для всех типов МО.

Новая модель МСУ

- Изображенная на рисунке 4 модель структуры органов является новшеством Федерального закона № 131-ФЗ.
- Представительный орган, как обычно, избирается жителями на муниципальных выборах, но статус главы муниципального образования получает избранный из состава депутатов председатель этого органа.
- Все что связано с исполнительной властью в системе муниципального управления, не отличается от предыдущего варианта, т.е. главой местной администрации является профессиональный управляющий - менеджер, нанятый по контракту, который заключается по результатам конкурса.

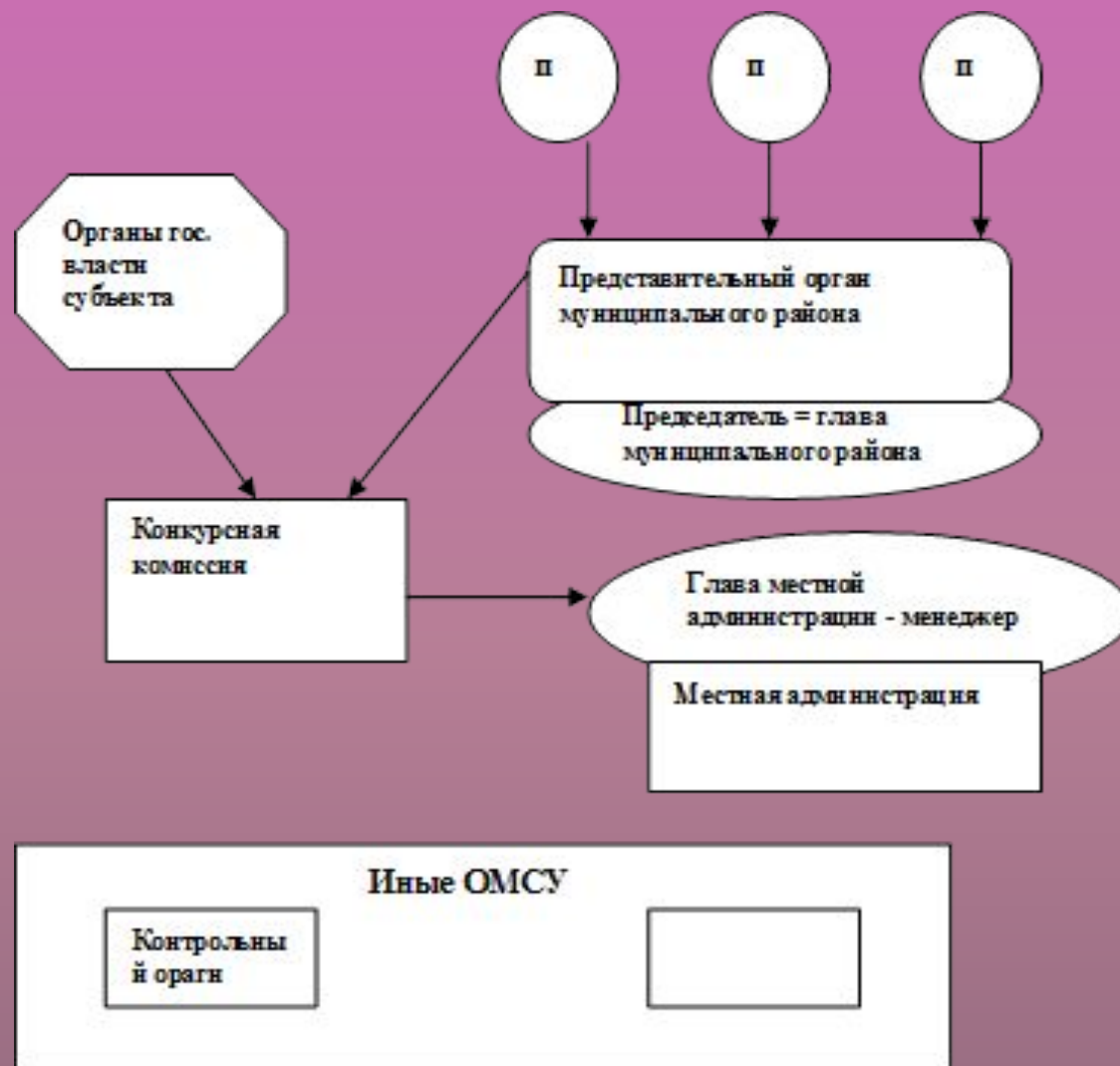


Рис. 5. Вариант формирования представительного органа местного самоуправления муниципального района из представителей поселений, входящих в муниципальный район. Допустим только для муниципальных районов.

Особенности модели МСУ

- Представленная на рисунке 5 модель структуры органов местного самоуправления предлагается Федеральным законом № 131 - ФЗ **только для муниципальных районов.**
- Для того чтобы она была принята и зафиксирована в уставе муниципального района, **её должны поддержать представительные органы двух третей поселений, входящих в состав муниципального района** в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы.

Особенности модели МСУ

- Для реализации этой модели представительный орган района не избирается непосредственно жителями района на муниципальных выборах, а формируется путем делегирования глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав этого района.
- Глава муниципального района избирается из состава сформированного представительного органа и исполняет полномочия председателя представительного органа.
- Главой местной администрации является профессиональный управляющий - менеджер, нанятый по контракту, который заключается по результатам конкурса.

Формирование представительного органа

1. Формирование представительного органа традиционным способом путем избрания всеми жителями может осуществляться в муниципальном образовании любого типа.

Но для муниципальных районов допустим теперь и иной способ - путем делегирования представителей поселений, входящих в состав муниципального района

(глав и депутатов представительного органа указанных поселений)



Избрание Главы МО

2. избрание высшего должностного лица - главы муниципального образования для муниципального образования любого типа - возможно двумя способами:

1) населением на муниципальных выборах;

2) представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Полномочия Главы МО

**В первом случае глава муниципального образования может
наделяться полномочиями:**

**а) главы местной администрации, а значит возглавлять
исполнительный орган и заниматься конкретными проблемами
муниципального хозяйства;**

**б) председателя представительного органа местного самоуправления,
т.е. возглавлять орган, решающий в основном политические задачи.**

**Если избранный населением глава муниципального образования получит
полномочия главы местной администрации, это автоматически приведет к
тому, что председателем представительного органа будет избираться один из
депутатов.**



Глава МО и Глава администрации

Если же избранный населением глава муниципального образования получит полномочия председателя представительного органа местного самоуправления, то назначение главы администрации должно происходить по контракту с участием конкурсной комиссии - вариант «Сити – менеджера».



Наличие профессионального управленца («Сити-менеджера»), назначаемого по контракту на должность главы местной администрации, и ранее не запрещалось Федеральным законом о местном самоуправлении 1995 года № 154 - ФЗ, поскольку этот закон представлял большую свободу по формированию структуры органов местного самоуправления каждому муниципалитету.

Состав конкурсной комиссии и порядок её создания должны были определяться на муниципальном уровне. Такая структура местного самоуправления не получила широкого распространения.

Избрание Главы МО из состава депутатов

- При способе избрания главы муниципального образования из состава депутатов, когда жители избирают на муниципальных выборах только представительный орган местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ допускает только один вариант полномочий, функций и статуса такого лица - **возглавлять представительный орган.**
- А это, в свою очередь, приводит к назначению главы администрации по контракту.
- Однако такое ограничение не распространяется на сельские поселения.
- Та же конкурсная процедура назначения главы местной администрации - менеджера используется в тех муниципальных районах, где представительный орган формируется из представителей поселений.
- Глава муниципального района в этом случае автоматически наделяется полномочиями председателя представительного органа.



Полномочия Главы МА

3. Глава местной администрации по федеральному закону №1 31 -ФЗ может приобретать свои полномочия двумя способами:

- **1. получив предварительно полномочия главы муниципального образования путем избрания всем населением на муниципальных выборах.**
- **В этом случае глава местной администрации будет одновременно иметь статус высшего должностного лица муниципального образования;**
- **2. назначение по контракту, который заключается по результатам конкурса.**
- **В этом случае статус высшего должностного лица - главы муниципального образования получит лицо, избранное представительным органом из своего состава и являющееся его председателем.**

Спасибо за внимание