

УДК 342.25

Михнева С.В., Михнев И.П.

Волгоградский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», Волгоград, e-mail: svet-mihneva@list.ru, mkmc@list.ru

Митячкина Е.С.

ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет», Астрахань, e-mail: miss.mity@mail.ru

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГЛАВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: местное самоуправление, местная администрация, исполнительно-распорядительный орган, муниципальный служащий, должностное лицо местного самоуправления, глава местной администрации, правовой статус.

В работе рассматривается правовой статус руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в условиях новых правовых основах, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правовое регулирование деятельности руководителя местной администрации охватывается двумя федеральными законами: Федеральным законом № 131-ФЗ и Федеральным законом № 25-ФЗ от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации». В связи с чем возникает ситуация, когда, с одной стороны, глава местной администрации может быть одновременно избранным на муниципальных выборах руководителем муниципального образования, а, с другой стороны, данный субъект муниципального управления посредством процедуры назначения может возглавлять только исполнительно-распорядительный орган и поэтому выступать в качестве сити-менеджера. В зависимости от выбора муниципальным образованием вышеизложенных вариантов изменяется и модель правового положения главы местной администрации, комплекс его должностных прав и обязанностей. Таким образом, актуальность исследования обусловлена ответом на вопрос: влияет ли способ поступления на должность (избрание или назначение) главы исполнительно-распорядительного местного органа на его правовой статус, то есть, кем будет являться данный субъект муниципального управления – должностным лицом местного самоуправления или муниципальным служащим.

Введение

Местное самоуправление является законодательно признанной основой конституционного строя, выступающей как ценностью и достижением современного государственно-общественного развития, так и необходимым условием правового демократического государства и гражданского общества, а потому важность и актуальность рассмотрения институтов муниципальной власти и управления трудно переоценить. В этой связи сегодня местное самоуправление интенсивно развивается, получает понятийную и категориальную разработку, законодательную регламентацию и усовершенствование функционирования на практике. Примером тому является проведение реформы местного самоуправления в связи с принятием 6 октября 2003 года Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» и последующим изменением территориальных, политических, юридических, финансово-экономических и иных основ муниципального управления [1].

Сегодня в современных условиях можно подвести первые итоги реформирования, обозначить достоинства введенных инноваций, а также выявить проблемные стороны реформы, пробелы правового регулирования и недостающие обоснования новых элементов. Таким образом, элементы муниципального права, активно развиваясь, требуют соответствующего юридического сопровождения. А потому нуждаются, прежде всего, в научном осмыслении для правильности определения ряда понятий, выявления субъектов и определения их правового положения [2].

В общем значении местное самоуправление – это самостоятельная, под свою ответственность деятельность по решению местных вопросов как непосредственно (посредством местных сходов, конференций, собраний и территориально-общественного самоуправления), так и через органы местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ обозначил обязательные органы местного самоуправления – это: представительный орган (местная дума), глава муниципального образования и исполнительно-распорядительный орган (местная администрация). При этом федеральный законодатель позволил главе муниципалитета руководить как местной думой, так и местной администрацией. Таким образом, можно двояко оценивать и анализировать руководителя местной администрации, поскольку он может выступать либо в качестве главы муниципального образования – в случае избрания его на муниципальных выборах, либо в качестве сити-менеджера – в случае назначения его на должность главой муниципалитета. При этом важность представляет выявление правовых оснований и фактических критериев отнесения данного субъекта – руководителя местной администрации к должностным лицам местного самоуправления или к муниципальным служащим [3].

Цель исследования – опираясь на нормы и положения действующего законодательства, проанализировать правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (местной администрации) с учетом предусмотренных моделей поступления его на должность, а также выявить основания и критерии отнесения данного лица к категории должностных лиц местного самоуправления или муниципальных служащих.

Материал и методы исследования

Нормативно-правовую базу исследования составляют следующие нормативно-правовые акты: Конституция Российской Федерации 1993 года, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации» с изменениями от 01.01.2019 г., Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Уставы муниципальных образований [4].

Методы исследования составили следующие: общенаучный метод диалектики научного познания действительности, а также основанные на нем частно-научные методы, такие как социологический, статистический, сравнительно-правовой, конкретно-исторический, структурно-функциональный, формально-юридический. При этом применялись анализ, синтез, индукция и дедукция для системного изучения объекта исследования в его внутренних и внешних взаимосвязях.

На наш взгляд, данная тема, посвященная анализу правового положения главы местной администрации, при выявлении юридических критериев и основ отнесения данного субъекта к муниципальным служащим или должностным лицам местного самоуправления, закономерно предполагает анализ правовых основ определения оснований для должностных лиц государственной власти и государственных служащих, поскольку в законе о муниципальной службе в статье 5 закрепляется принцип взаимосвязи, преемственности и соотношения государственной службы и муниципальной службы. Рассматриваемые вопросы находятся на стыке различных отраслей права. С одной стороны, такие юридические отраслевые науки как: конституционное и муниципальное право, закрепляющие общие положения и статус муниципальных органов, административное право, регулирующее прохождение государственной и муниципальной службы, закрепляющее понятие должностного лица [5].

Таким образом, важное значение приобретает относительно новый политико-правовой и должностной институт сити-менеджера в системе местной власти и ее органов. Или, иначе говоря, институт главы местной администрации, назначенного по контракту, по причине неоднозначности определения его правового положения, а также места и роли в системе муниципального управления. Непосредственно термин «сити-менеджер» законодатель в нормативно-право-

вых актах не употребляет. Использование данной категории, на наш взгляд, вызвано скорее его смысловым значением и сложившейся практикой, чем правовым определением. Учитывая наличие корпуса муниципальных служащих в органах местного самоуправления, деятельность которых представляет важное значение, так как их главная задача – обеспечивать исполнение полномочий местных органов, требуется выяснить, является ли сити-менеджер муниципальным служащим.

Результаты исследования и их обсуждение

Правовое положение главы местной администрации обусловлено моделью формирования органов местного самоуправления и их должностных лиц. Поэтому права и обязанности руководителя исполнительного органа будут определяться, с одной стороны, исходя из его статуса как главы муниципального образования. А, с другой стороны, как назначенного муниципального служащего. Таким образом, образуемая двойственность юридического положения рассматриваемого субъекта требует научного анализа, важность которого подчеркивается новой правовой моделью главы местной администрации – «сити-менеджера», по поводу места и роли которого отсутствует единство мнений как в юридической научной области, так и в правоприменительной сфере. Категорию сити-менеджера можно сформулировать следующим образом. Сити-менеджер – это лицо, являющееся главой исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (или местной администрации), назначенное по контракту главой муниципального образования в результате проведения конкурса, а глава муниципалитета, в свою очередь, избирается в качестве руководителя представительного местного органа из числа депутатов муниципального образования. Таким образом, напрашивается вывод о том, что глава местной администрации может поступать на должность в результате двух способов: посредством избрания, в случае, если глава муниципального образования является руководителем местной администрации, и его правовой статус совмещает право-

мочия по двум муниципальным должностям. И второй вариант – посредством назначения на должность в результате проведения конкурса [6].

Правовое положение главы местной администрации закрепляется в уставе муниципального образования, а также определяется федеральным законодательством. При этом возникает вопрос – с позиции структурно-функционального подхода изменяется ли правовое положение руководителя исполнительно-распорядительного органа в зависимости от способа поступления его на должность: избрания или назначения. А также следует ли учитывать тот факт, что в органах местного самоуправления существуют два вида должностей – муниципальная должность, которая замещается руководителями органов местного самоуправления, и должность муниципальной службы. В соответствии с федеральными и региональными законами, а также с муниципальными правовыми актами муниципальная должность предназначена для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления, а должность муниципальной службы направлена на обеспечение исполнения полномочий данных органов. Муниципальная должность замещается должностными лицами местного самоуправления [7]. В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должностным лицом местного самоуправления является выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Таким образом, закономерно встает вопрос о том, является глава местной администрации должностным лицом местного самоуправления или муниципальным служащим. В этой связи, актуальным является изучение правовых критериев формирования корпуса сотрудников органов публичной власти, от грамотного установления места и роли которых, четкости определения их правового статуса зависит эффективность осуществления полномочий органами муниципальной власти.

Обращение к нормативно-правовой базе позволяет выделить основные критерии организации и деятельности органов местного самоуправления. Так, в системе органов государственной власти правовые основы критериев – принципов их формирования и функционирования четко закреплены в нормах Конституции РФ 1993 г. и иных федеральных законах. Одновременно с этим, законодатель установил и юридические критерии в сфере государственной службы, сформулировав определение ее понятия, систему, назначение государственных должностей [8].

Всех сотрудников органов местного самоуправления по аналогии с органами государственной власти можно разделить на две основные группы, не беря во внимание технический персонал. Первую группу составляют должностные лица местного самоуправления, а вторая группа включает в себя многочисленный штат муниципальных служащих. В государственных органах также выделяются должностные лица государственной власти и государственные служащие. Надо отметить, что на сегодняшний день не определены четкие критерии разделения как муниципальных должностей, так и лиц, их замещающих. Законодатель ограничился закреплением предназначения и понятия муниципальной должности и должности муниципальной службы [9].

При определении юридического положения и закреплении статуса главы местной администрации, назначенного по контракту, следует обратиться к анализу основных правовых критериев деления всех сотрудников публичных органов власти на служащих и должностных лиц власти, причем последние не осуществляют государственную (или муниципальную) службу. Возникает вопрос – какие юридические критерии законодатель использует в качестве определяющих признаков, отличающих должностных лиц публичной власти от служащих (государственных или муниципальных). На сегодняшний момент, четкого критерия разделения законодателем не предусмотрено, так как существуют нормативные определения понятия государственных и муниципальных должностей, а также понятия таких терминов,

как должностное лицо местного самоуправления, государственный служащий, муниципальный служащий [10].

В действующем ранее законодательстве, а также в юридической науке и правоприменительной практике таким критерием являлся способ поступления на должность, то есть избрание или назначение. Таким образом, отнесение муниципального чиновника к группе избранных или назначенных лиц, определяло и его правовой статус, поэтому назначенные на муниципальную должность чиновники местной власти всегда являлись муниципальными служащими. Такой подход являлся ошибочным, поскольку способом назначения на должность могли осуществлять свои полномочия и должностные лица местного самоуправления, например, руководители муниципальных органов [11].

Данный принцип и сегодня используется законодателем, который относит в статье 11 Федерального закона № 25-ФЗ от 2 марта 2007 года «О муниципальной службе в Российской Федерации» главу местной администрации, назначенного по контракту, к группе муниципальных служащих, несмотря на тот факт, что глава исполнительно-распорядительного органа является руководителем обязательного и, главное, – самостоятельного органа местного самоуправления. А, следовательно, его юридический статус должен определяться законодательством о местном самоуправлении, а не о муниципальной службе в Российской Федерации. Так, на первый взгляд, вопрос о том, является ли глава местной администрации муниципальным служащим, несмотря на то, что фактически его роль как звена муниципального управления заключается в руководстве самостоятельным органом местного самоуправления, разрешился. На основании статьи 11 этого закона, которая закрепляет права муниципального служащего, глава местной администрации, замещающий должность по контракту, отнесен к муниципальным служащим. Законодатель вскользь упоминает рассматриваемого субъекта. Определение на федеральном уровне сити-менеджера муниципальным служащим объективно требует анализа понятия муниципального служащего и муниципальной службы [12].

Современное законодательство, прежде всего, Федеральный закон № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет сегодня понятие муниципальному служащего в статье 10 следующим образом: «муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета». Таким образом, в узком понимании муниципальный служащий – это лицо, замещающее муниципальную должность муниципальной службы в органах местного самоуправления. А в широком смысле – муниципальный служащий – это сотрудник органа местного самоуправления, являющийся гражданином РФ, замещающий должность муниципальной службы, деятельность которого направлена на обеспечение исполнения полномочий органов местного самоуправления. Данное определение обусловлено самим понятием муниципальной службы, трактуемым законодателем как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Данному институту – правовому положению главы местной администрации, назначенному по контракту главой муниципального образования, следует уделить достаточно пристальное внимание, так как впервые в России был введен такой способ осуществления муниципальной власти на федеральном уровне [13].

Все органы власти обладают закрепленными законом властными полномочиями, поэтому в соответствии с действующим законодательством и с учетом практики его реализации основными *юридическими критериями* деления всех сотрудников органов государственной и муниципальной власти на служащих и должностных лиц можно считать: 1) непосредственное исполнение полномочий органа власти и 2) обеспечение исполнения установленных полномочий. В соответствии с данными юриди-

ческими критериями в органах государственной власти и местного самоуправления выделяются соответственно:

– для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти – для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления – *муниципальные должности*, которые замещают *Должностные лица местного самоуправления*. Их законодательное определение, которое приведено выше, содержится в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ;

– для обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти предусмотрены *должности государственной службы*. Лица, их замещающие являются *государственными служащими* (гражданские, военные и иных видов). Государственные служащие не могут одновременно быть должностными лицами государственной власти;

– для обеспечения исполнений полномочий органов местного самоуправления предусмотрены *должности муниципальной службы*. Лица, их замещающие, являются муниципальными служащими [14].

Таким образом, независимо от способа поступления на должность – избрание или назначение, в основу вышеприведенного деления положен принцип функциональности должностей, то есть для чего они предназначены как структурные единицы органа власти [15].

Закономерно следует применить данный принцип юридических критериев к определению положения главы местной администрации, назначенного по контракту. Основная задача службы – обеспечивать исполнение полномочий органов власти. Учитывая тот факт, что глава местной администрации непосредственно исполняет полномочия, он должен относиться к должностным лицам местного самоуправления по статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ. Таким образом, на основании правовых законодательных установлений главу местной администрации как избранного, так и назначенного на должность в статусе сити-менеджера, следует относить к должностным лицам местного самоуправления, не являющимся муниципальными служащими [16]. В связи с чем, его правовое положение должно

определяться нормами, прежде всего, Федерального закона № 131-ФЗ. Руководители всех органов власти в соответствии с действующим законодательством нашего государства призваны непосредственно исполнять полномочия данных органов.

Так как в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления (или местная администрация) является самостоятельным местным органом и на основании статьи 34 того же закона обязателен в системе органов местного самоуправления, следовательно, глава данного органа не *обеспечивает* реализацию полномочий, а *непосредственно их исполняет*, учитывая его функциональную принадлежность и должностной статус [17].

Таким образом, правильность и четкость определения и установления юридических критериев обеспечивает не только качественную нормативно-правовую базу современного российского государства, но и позволяет совершенствовать систему ее практической правоприменительной деятельности, повышать эффективность функционирования органов публичной власти РФ и оптимизировать профессиональную деятельность должностных лиц власти, государственных и муниципальных служащих [18].

Выводы

Правовое положение главы исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (местной администрации) – это юридический статус данного должностного лица, занимающего определенное место в системе муниципального управления, выраженное совокупностью профессиональных прав и обязанностей, и замещающего муниципальную должность, предусмотренную для непосредственного исполнения полномочий местной администрации [19].

Поэтому, на наш взгляд, глава местной администрации должен относиться к категории руководителей, но не к обеспечивающим специалистам. Как уже отмечалось, законодатель решил данный вопрос, отнеся главу местной администрации – сити-менеджера к муниципальным служащим. В контраргументы отметим, что отнесение любого сотрудника органа местного самоуправления

к категории должностного лица или служащего должно определяться функциями и назначением конкретной должности в органе местного самоуправления, а не способом поступления на должность. При этом следует исходить из общего действующего законодательства, которое делит сотрудников органов власти на лиц, замещающих муниципальные должности и лиц, замещающих должности муниципальной службы. В соответствии с законом, муниципальная должность предназначена для непосредственного исполнения полномочий органа местного самоуправления, а должность муниципальной службы – для обеспечения исполнения их полномочий.

В то же время еще раз отметим, что положения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют три основных обязательных и самостоятельных органа местного самоуправления: представительный орган, глава муниципально-образовательного и исполнительно-распорядительный орган или местная администрация. Руководители всех органов власти в соответствии с действующим законодательством нашего государства призваны непосредственно исполнять их полномочия, независимо от способа поступления на должность: назначения или избрания [20].

В соответствии с действующим законодательством задача муниципальной службы как политико-правового института заключается в обеспечении исполнения полномочий органов муниципальной власти. Учитывая тот факт, что глава местной администрации непосредственно исполняет ее полномочия, он должен относиться к должностным лицам местного самоуправления на основании ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, на основании правовых установлений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» главу местной администрации как избранного – при совмещении с главой муниципального образования, так и назначенного на должность сити-менеджера, следует относить

к должностным лицам местного самоуправления, не являющимся муниципальными служащими. В связи с чем, его правовое положение должно определяться положениями Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иными муниципальными правовыми актами.

Затрагиваемые в статье проблемы представляют важность для местного самоуправления, и потому нуждаются как в научном обосновании, так и в законодательном урегулировании в целях соответствия правовых норм современным реалиям и потребностям муниципалитетов, а также для осуществления муниципальной демократии.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон: [принят 6 октября 2003 г.] // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. Митячкина Е.С., Михнева С.В. Правовое регулирование положения главы местной администрации и муниципального служащего в Российской Федерации // Гуманитарные исследования. – 2016. – № 2 (58). – С. 157-162.
3. Михнев И.П., Михнева С.В., Айвазян А.Г., Серкина Е.П. Правовое регулирование деятельности в сфере информационной безопасности в Российской Федерации: достижения, проблемы и перспективы развития // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2018. – № 6. – С. 227-233.
4. Российская Федерация. Законы. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон: [принят 2 марта 2007 г.] // Собрание Законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
5. Сальникова Н.А., Михнев И.П. Проведение аттестации знаний студентов с помощью компьютерного тестирования // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия: Новые образовательные системы и технологии обучения в вузе. – 2007. – Т. 4. – № 7 (33). – С. 182-184.
6. Михнева С.В., Митячкина Е.С. Ценностные характеристики местного самоуправления // Гуманитарные исследования. – 2017. – № 4 (64). – С. 248-253.
7. Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 173.
8. Михнев И.П., Сальникова Н.А., Мединцева И.П. Защита конфиденциальной информации от несанкционированного доступа при проектировании автоматизированных систем радионуклидной спектрометрии на базе сцинтилляционного гамма-спектрометра. В книге: Научное обозрение: коллективная монография / под ред. Э.Н. Рябинина. – Чебоксары, 2018. – С. 48-58.
9. Шумилов Г.С. Муниципальные служащие и должностные лица в системе местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 2. – С. 13-17.
10. Михнева С.В. Проблемы определения правового положения органов местного самоуправления как юридических лиц // Вестник Волгоградского филиала МФЮА. – 2015. – № 1. – С. 71-79.
11. Воронин П.С. Юридическое положение руководителей органов местного самоуправления в РФ. В сборнике «Потенциал вуза в кадровом и экспертном сопровождении органов государственного и муниципального управления» / под общ. ред. Гольшева И.Г. – 2015. – С. 72-78.
12. Михнев И.П., Сальникова Н.А., Кравец А.Г. Защита информации от несанкционированного доступа при анализе радиационных характеристик помещений спектрометрическим методом // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2018. – № 8 (218). – С. 105-109.
13. Логунов К.Н. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2015. – № 3. – С. 38-41.
14. Михнева С.В., Михнев И.П., Чернова А.П. Правовые основы определения юридического положения должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих в Российской Федерации. В сборнике «Социально-экономические и правовые основы инновационного развития»: сборник научных статей. – Пенза, 2018. – С. 104-111.
15. Михнева А.И. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты // Аллея науки. – 2018. – Т. 5. – № 4 (20). – С. 813-817.
16. Колесова Т.С. Правовое регулирование статуса распорядительных органов муниципальных образований в РФ // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Юриспруденция. – 2012. – № 1. – С. 44-49.
17. Михнева С.В. Современная реформа местного самоуправления в Российской Федерации: итоги и перспективы // Вестник Волгоградского филиала МФЮА. – 2015. – № 1. – С. 63-70.
18. Михнева С.В., Сорокина Н.В. Образование и профессиональная подготовка муниципальных служащих как факторы демократического развития Российской Федерации // Профессиональные инновации. – 2013. – № 4. – С. 97.
19. Тадыкова А.П. Правовой статус исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Юриспруденция. – 2011. – Т. 2. – № 6. – С. 97-104.
20. Бабкин Н.К., Агафонов К.С. Общие принципы организации местного самоуправления в РФ // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 22-27.