

# Организационно-правовые аспекты возложения на администрацию муниципального района полномочий администрации поселения: опыт Ленинградской области

**Макаров Иван Иванович**

Правительство Ленинградской области  
Комитет по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям  
Ленинградской области (Санкт-Петербург)  
Первый заместитель председателя комитета — Начальник департамента развития местного самоуправления  
Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета  
Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова  
makarov426@gmail.com

## РЕФЕРАТ

В статье рассматривается процесс образования в административном центре муниципального района единого исполнительно-распорядительного органа, наделенного компетенцией по решению вопросов местного значения, как муниципального района, так и поселения. Изложены необходимые изменения уставов муниципальных образований, описан порядок взаимодействия должностных лиц и органов местного самоуправления и координирующая роль региональных органов государственной власти при образовании объединенной администрации. Рассмотрены два варианта временной модели перераспределения полномочий для осуществления поэтапного перехода к работе в новых условиях.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

администрация, городское поселение, муниципальный район, административный центр, полномочия, реформа местного самоуправления, объединенная администрация, Федеральный закон № 315-ФЗ

Makarov I. I.

## Organizational and legal aspects of laying on the administration of the municipal district administrative powers of the settlement: the experience of the Leningrad Region

**Makarov Ivan Ivanovich**

Government of the Leningrad Region  
Committee on Local Government, International and Interfaith Relations of the Leningrad Region (Saint-Petersburg, Russian Federation)  
First deputy chairman of the Committee — Head of the Department of development of local government  
The competitor of the Chair of the Constitutional and Municipal Law of Moscow State University of M. V. Lomonosov  
makarov426@gmail.com

## ABSTRACT

The article deals with the process of formation in the administrative center of the municipal district of a combined executive-administrative body with the competence to handle local issues, of both municipal district and settlement. Set out the necessary changes in municipal charters, the interaction of officials and local authorities and the coordinating role of regional authorities in the formation of a combined administration are described. Two variants of temporal model of redistribution of powers to implement a phased transition to the new conditions are considered.

## KEYWORDS

local executive body, urban settlement, municipal district, administrative center, powers, local government reform, combined administration, the Federal Law № 315-FZ

Опыт Ленинградской области регулярно привлекает внимание специалистов, занимающихся современными проблемами организационного развития российского местного самоуправления [11; 12; 15]. Одним из оригинальных проектов, реализованных в этом регионе в сфере организации местной власти, стало образование объединенной администрации муниципального района и центрального поселения района.

Органами государственной власти Ленинградской области совместно с органами местного самоуправления муниципальных образований региона были применены на практике новые положения федерального законодательства, давшие возможность создавать в административных центрах муниципальных районов «объединенные администрации». Такие единые исполнительно-распорядительные органы организуют решение вопросов местного значения как районного уровня, так и поселенческого, с сохранением, однако, самостоятельного представительного органа в центральном поселении и отдельного городского бюджета. В Ленинградской области потребовалось пять лет для того, чтобы ввести в большинстве районов эту модель, долгое время остававшуюся дискуссионной как с точки зрения ее принципиальной совместимости с действующей системой местного самоуправления страны [5, с. 431; 13], так и с точки зрения механизма и последствий такого объединения [4; 17].

В 2010 г. регион в очередной раз выступил с инициативой внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131), которые бы позволили образовать на территории города — административного центра муниципального района единый исполнительно-распорядительный орган. По замыслу такая местная администрация должна взять на себя полномочия исполнительно-распорядительных органов двух муниципальных образований: муниципального района и городского поселения.

Идея к тому времени уже немало лет обсуждалась в муниципальном сообществе страны и неоднократно поступала в виде законопроекта в российский парламент<sup>1</sup>. Впервые органы государственной власти Ленинградской области безуспешно обращались с этой инициативой к федеральному законодателю еще до полного вступления в силу норм ФЗ № 131. Постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 22 марта 2005 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона, которым предлагалось дополнить ст. 34 ФЗ № 131 частью 10 следующего содержания: «Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что в поселениях, на территории которых находятся административные центры муниципальных районов, органы местного самоуправления не создаются, а их полномочия исполняют органы местного самоуправления соответствующих муниципальных районов»<sup>2</sup>. После получения отрицательных отзывов законопроект был отклонен Государственной Думой.

Повторно аналогичная инициатива направлялась областными законодателями в российский парламент в 2008 г., но также была отклонена. Лишь в 2010 г. при поддержке администрации президента Российской Федерации после долгих споров и вопреки ряду критических отзывов это предложение нашло понимание у профильного комитета Государственной Думы и затем у Федерального Собрания.

<sup>1</sup> Краткий обзор вариантов «устранения двоевластия» в административных центрах муниципальных районов см.: [17, с. 6].

<sup>2</sup> См.: Паспорт Проекта Федерального закона № 160722-4 «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ (в части исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов полномочий органов местного самоуправления поселений)» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=172947;req=doc//>

Федеральный закон № 315, предусматривающий эти изменения, был подписан Президентом 29 ноября 2010 г. и вступил в силу 1 января 2011 г.<sup>1</sup>.

Основная аргументация в пользу введения объединенной администрации для муниципальных образований двух типов на территории административного центра муниципального района строилась на трех тезисах. Инициаторы законопроекта считали, что таким образом можно будет сделать организацию местной власти в административном центре района более понятной и, таким образом, доступной для граждан; исключить предпосылки для возникновения конфликта между руководством двух исполнительных органов; уменьшить бюджетные расходы путем сокращения штатных единиц, занятых на обеспечении аналогичных функций в городской и в районной администрациях.

Работа над проектом федерального закона сопровождалась достаточно широкой дискуссией с участием авторитетных экспертов [13; 18]. С учетом этой дискуссии в профильном комитете Государственной Думы к рассмотрению в первом чтении была подготовлена редакция законопроекта, в которой предусматривалась регламентация процесса перехода к единой администрации города и района. Однако в итоге была принята краткая редакция поправок, определявшая лишь самую принципиальную возможность возложения исполнения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района и изменение способа формирования комиссии по проведению конкурса на должность главы администрации при такой модели.

Тем не менее, некоторые идеи, содержащиеся в расширенной версии законопроекта, дошли до правоприменителя в виде Разъяснений комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы<sup>2</sup>. В этих разъяснениях комитет изложил свое видение процесса перехода на новую модель исполнительно-распорядительного органа в административном центре муниципального района. Этот в высшей степени полезный документ, содержит, тем не менее, отдельные спорные рекомендации. Например, в п. 1 Разъяснений предложено определить в уставе муниципального образования субъекты, наделенные полномочиями по инициированию процедуры перехода к исполнению администрацией района полномочий администрации городского поселения. Смысл такого уточнения в уставе не понятен, так как и без того субъекты правотворческой инициативы в уставе муниципального образования ясно определены, и изменение их перечня станет лишь избыточным шагом на и без того непростом пути перехода к новой модели организации исполнительно-распорядительного органа.

Каким образом процесс возложения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района был организован в Ленинградской области? Перед ответом на этот вопрос дадим краткую характеристику областной системы местного самоуправления. К началу реализации этой модели на территории региона было 221 муниципальное образование: 142 сельских и 61 городское поселение, 1 городской округ и 17 муниципальных районов<sup>3</sup>. Представительные

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6411.

<sup>2</sup> Разъяснение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы от 24 декабря 2010 г. № 3.20-22/686 о применении части 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона № 315-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053048051124056048050.html>

<sup>3</sup> Впоследствии количество муниципальных образований было уменьшено в результате укрупнения нескольких поселений. К моменту написания статьи число муниципальных образований в Ленинградской области составляло 217 (17 муниципальных районов, 1 городской округ, 61 городское поселение и 138 сельских поселений).

органы — советы депутатов муниципальных районов формируются путем делегирования по равной норме представительства представителей от городских и сельских поселений, входящих в состав района. Глава муниципального образования избирается во всех муниципальных образованиях из состава совета депутатов<sup>1</sup>.

Из 17 муниципальных районов в одном — Ломоносовском — применение модели единой администрации принципиально невозможно, так как административный центр (г. Ломоносов) входит в состав территории другого субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербург. Организационно введение модели объединенной администрации муниципального района и городского поселения в районных административных центрах было обеспечено следующим образом.

В администрации Ленинградской области под руководством председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям поочередно провели совещания отдельно с руководителями каждого муниципального района и соответствующего городского поселения. В совещаниях кроме представителей областной администрации принимали участие главы двух администраций, юристы, руководители финансовых органов и главы двух муниципальных образований: муниципального района и городского поселения. На этих совещаниях подробно разъяснялось значение принятых поправок в ФЗ № 131 и содержание изменений, которые необходимо внести в уставы муниципальных образований, для реализации модели объединенной администрации.

Содержательные изменения в уставы муниципальных образований муниципального района и городского поселения, которые предстояло внести для того, чтобы эта модель «единой администрации» могла быть реализована, состояли в следующем. Изменения в уставе муниципального района вносятся в статью, определяющую правовое положение администрации муниципального района. Эта статья дополняется нормой следующего содержания:

*«На администрацию возлагается исполнение полномочий администрации муниципального образования «имярек городское поселение» муниципального района».*

Далее изменяется статья о порядке проведения конкурса на должность главы местной администрации муниципального района.

*«При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается Советом депутатов муниципального района, одна треть Советом депутатов городского поселения, а одна треть органом законодательной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации».*

Последующие изменения в ФЗ № 131<sup>2</sup> скорректировали порядок формирования комиссии по отбору кандидатов на должность главы местной администрации. Из участия в формировании комиссии исключен законодательный орган субъекта Федерации, а пропорция назначаемых членов комиссии разделились между субъектами назначения следующим образом: половину членов комиссии назначает высшее должностное лицо региона, одну четвертую часть — представительный орган муниципального района и одну четвертую — представительный орган поселения.

<sup>1</sup> На момент написания статьи устав только одного муниципального образования в регионе — Новодевяткинского сельского поселения Всеволожского муниципального района предусматривает избрание главы муниципального образования на прямых выборах.

<sup>2</sup> См.: п. 18 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

Кроме этого в уставе муниципального района должна быть дополнена статья об обязанностях главы администрации муниципального района. Определяется его обязанность представлять ежегодные отчеты о своей деятельности не только представителю органа муниципального района, но и представителю органу городского поселения в части исполнения полномочий администрации городского поселения.

Более значительные изменения должны быть внесены в устав городского поселения. Статья, определяющая статус администрации городского поселения, излагается следующим образом.

*«Исполнительно-распорядительный орган муниципального образования не образуется. Исполнение полномочий исполнительно-распорядительного органа городского поселения возлагается на администрацию муниципального района».*

Затем в уставе городского поселения излагается перечень полномочий администрации городского поселения. На существенную необходимость этого обратил внимание в своих разъяснениях и профильный комитет Государственной Думы. Хотя в уставе зафиксирована норма о том, что администрация не образуется, ее полномочия, возлагаемые на районную администрацию, все равно должны быть перечислены в отдельной статье устава.

Из перечня полномочий представительного органа поселения исключаются полномочия, связанные с утверждением структуры и положения об администрации городского поселения, о согласовании кандидатур заместителей главы администрации и иные, связанные с формированием и контролем деятельности администрации. Сокращение возможностей влияния представительного органа поселения на формирование и деятельность объединенной администрации неоднократно отмечалось критиками идеи создания единой администрации [10, с. 11–12]. Представляется, что данная проблема может найти решение на уровне муниципальных нормативных правовых актов. Например, как это предложено специалистами, в уставе муниципального района может быть предусмотрено, что структура администрации муниципального района утверждается представительным органом района по представлению главы администрации района, согласованному с представительным органом поселения [1, с. 23].

Еще одно значимое изменение городского устава состоит в том, что в систему муниципальных правовых актов городского поселения также включаются муниципальные правовые акты администрации муниципального района, принимаемые в рамках осуществления полномочий администрации поселения. Обязательно как в уставе муниципального района, так и в уставе поселения должны быть сделаны оговорки о вступлении в силу данных изменений после завершения срока полномочий представительного органа, принявшего такие поправки, о чем подробнее скажем чуть ниже. В устав поселения должны быть внесены также некоторые другие частные уточнения, например, сделана соответствующая оговорка относительно исполнительно-распорядительного органа в статье, фиксирующей самостоятельный характер осуществления полномочий органов местного самоуправления.

После серии индивидуальных совещаний с руководством тех районов, в которых могла создаваться объединенная администрация, 17 февраля 2011 г. состоялось общее совещание губернатора Ленинградской области с главами и главами администраций муниципальных образований второго уровня. В принятом по итогам совещания протоколе<sup>1</sup> был согласован следующий порядок работы. Процедура внесения изменений в уставы инициировалась главой муниципального района. Это должностное лицо обращается в представительный орган поселения с предложением

<sup>1</sup> Протокол совещания с главами муниципальных районов и городского округа и главами администраций муниципальных районов и городского округа № 72-1388/11 от 25 февраля 2011.

нием о целесообразности возложения исполнения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района. Нужно отметить, что из 16 глав рассматриваемых муниципальных районов в Ленинградской области на тот период 13 одновременно являлись главами городских поселений, в которых располагаются административные центры<sup>1</sup>. Это стало важным условием содействия введению модели единой администрации муниципального района и городского поселения.

То есть в большинстве случаев в Ленинградской области глава района обращался к депутатам поселения, среди которых также пользовался поддержкой и авторитетом в качестве главы поселения. Это обстоятельство в значительной степени содействовало решению вопросов, связанных с переходом к новой модели местной администрации, как в смысле получения принципиального согласия квалифицированного большинства депутатов в обоих представительных органах, так и в плане дальнейшего согласования позиций по частным проблемам, сопряженным с этой реорганизацией.

Затем представительный орган поселения принимает решение о целесообразности или нецелесообразности введения объединенной администрации. В случае если эта инициатива получает поддержку в представительных органах и района и поселения, депутатами обоих муниципальных образований совместно формируется рабочая группа по подготовке изменений в уставы муниципальных образований. В состав рабочей группы, как правило, входят помимо депутатов представители двух администраций. В ее работе могут участвовать также представители органов государственной власти субъекта Федерации.

Необходимо подчеркнуть принципиальный момент в части перехода к модели объединенной администрации. Это преобразование очевидным образом затрагивает структуру и состав полномочий органов местного самоуправления. Учитывая это, рассматриваемые изменения уставов как поселения, так и муниципального района вступают в силу, согласно ч. 8 ст. 44 ФЗ № 131, после истечения срока полномочий представительных органов, которые приняли соответствующие изменения в уставы. В случае с Ленинградской областью это была осень 2014 г. То есть в большинстве районов региона дату принятия принципиального решения о введении модели объединенной администрации отделяло от даты предполагаемого вступления в силу принимаемых изменений устава более двух лет. Сроки вступления в силу указанных изменений структуры органов местного самоуправления довольно глубоко анализируются с правовой точки зрения в имеющихся профессиональных публикациях [17, с. 17–18].

В Ленинградской области процесс перехода к модели объединенной администрации района и поселения был сопряжен с одним организационно-правовым казусом. Упомянутые изменения в уставах муниципальных образований в течение первого полугодия 2011 г. в рабочем порядке были согласованы по каждому уставу с Главным управлением Министерства юстиции России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Несмотря на это, первые муниципальные образования, которые внесли в свои уставы изменения, предусматривающие возложение полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, столкнулись с неготовностью территориального подразделения Министерства юстиции России зарегистрировать принятые изменения в уставы поселения и муниципального района. Затруднения вызвало непонимание того, как должны регистрироваться изменения уставов, срок вступления в силу которых отложен на значительный период времени, который тогда составлял более половины срока полномочий представительного органа, принявшего решение о данных изменениях.

<sup>1</sup> О возможности и правовых условиях такой модели см. подробнее: [9].

При этом непонятно было основание для отказа в государственной регистрации. Действовавшее законодательство предусматривало два основания для отказа в государственной регистрации устава и изменений в устав муниципального образования: противоречие устава действующему законодательству и нарушение установленного законом порядка принятия устава. Чуть позже законодатель ввел еще одно — наличие коррупциогенных факторов<sup>1</sup>. Однако ни одно из этих оснований не имело места при поправках, предусматривающих возложение исполнения полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района. Попытки органов государственной власти региона убедить руководство территориального органа Минюста в необоснованности готовящихся отказов успеха не возымели.

Имея сведения о готовящемся отказе в государственной регистрации уставов, органы государственной власти Ленинградской области, которые оказывали методическую помощь органам местного самоуправления при подготовке поправок в уставы, должны были найти выход из ситуации, которая грозила безрезультатным завершением процесса создания единой администрации. Были направлены обращения губернатора Ленинградской области министру юстиции России и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. Обращения получили положительную реакцию, и процесс регистрации изменений в уставы муниципальных образований был благополучно начат. Этот досадный казус можно было бы объяснить только происходившим на тот момент разделением Главного управления Минюста России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на два самостоятельных управления по каждому субъекту Федерации. Видимо, занятость процессами реорганизации и вопросами собственной аппаратной судьбы не позволила руководителям территориального органа юстиции внимательно выискивать в не представляющую принципиальной сложности проблему регистрации изменений, отнесенных по времени вступления в силу на значительный срок от регистрации и опубликования. Однако думается, что здесь нужно сказать еще об одной проблеме, характерной, к сожалению, для территориальных подразделений некоторых федеральных органов исполнительной власти. Высокая текучесть кадров, вызванная, прежде всего, недостаточным размером заработной платы государственных служащих территориальных подразделений, не позволяет привлекать и сохранять на федеральной государственной службе в регионах необходимое количество квалифицированных специалистов.

Возвращаясь к организации создания единой администрации муниципального района и поселения, нужно сообщить, что из 16 районов, для которых данная модель имеет смысл, в течение срока полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области второго созыва 2009–2014 гг. завершена работа по внесению изменений в уставы 14 муниципальных районов и 14 городских поселений, на территории которых находятся административные центры соответствующих муниципальных районов. Не присоединившимися к данной модели остаются пока только два граничащих с Санкт-Петербургом района — Кировский и Всеволожский.

Время между регистрацией изменений в уставы и вступлением уставов в силу в большинстве из 14 районов использовали в качестве переходного периода. В этот период нужно было решить поэтапно вопросы преемственности по обязательствам ликвидируемой городской администрации, предоставить необходимое время на поиск новой работы муниципальным служащим, высвобождаемым в результате ис-

<sup>1</sup> Статья 19 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

ключения дублирующих функций, отработать механизмы взаимодействия объединяемой администрации с двумя представительными органами, решить множество других задач, связанных с предстоящим окончательным объединением двух органов местного самоуправления.

Специалистам понятна сложность процессов, связанных с возложением полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района, и комплексный характер правовых последствий этого шага для трудовых отношений с муниципальными служащими городской администрации, для системы управления городским хозяйством, а также для иных обязательств администрации поселения как органа местного самоуправления и как юридического лица. Исходя из этого, на период до вступления в силу рассмотренных принятых и зарегистрированных изменений в уставы муниципальных образований Ленинградской области был рекомендован в качестве переходного механизм, основанный на ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131. Указанная норма предусматривает заключение временных соглашений о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения.

Так как ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131 говорит о частичной передаче полномочий по соглашениям от органов местного самоуправления одного муниципального образования органам местного самоуправления другого муниципального образования, нужно было определиться, какая «часть полномочий» может выступать предметом передачи. Вопрос компетенции органов местного самоуправления — один из ключевых в муниципальном праве [2; 3; 6; 14; 16]. По этой теме написано достаточно профессиональных работ, авторы которых среди прочего анализируют порядок заключения соглашений, их субъектный состав, предмет, сроки действия и вопросы, связанные с санкциями за нарушение соглашений [7; 8]. Соглашения между муниципальными районами и поселениями о передаче полномочий по решению вопросов местного значения представляют собой достаточно эффективный механизм перераспределения компетенции.

В Ленинградской области в ходе объединения администраций районов и центральных поселений практика применения этого временного механизма пошла по нескольким путям, которые можно объединить в две основные группы. Две переходные модели объединения администрации района и поселения различались по объему полномочий, передаваемых городским поселением муниципальному району на основе соглашений.

Первая временная модель применялась в таких районах, как Тихвинский, Подпорожский, Лодейнопольский. При этой модели городские поселения передавали соответствующему району максимально возможный объем полномочий практически по исчерпывающему перечню вопросов местного значения поселения. В штатном расписании администрации городского поселения в таком варианте оставались всего одна или две штатные единицы, предназначенные для обеспечения исполнения полномочий по вопросам местного значения, которые не связаны с критическими рисками для существования местного городского сообщества. Отдельная специфика имела место в тех городах, где отсутствовали военные комиссариаты и где в соответствии с абз. 3 ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>1</sup> полномочия по первичному воинскому учету должна осуществлять администрация поселения. В таких случаях в структуре городской администрации сохранялся на переходный период также и военно-учетный стол.

Второй вариант временной модели объединения администраций муниципального района и поселения состоит в том, что, по соглашению администрации муниципального района, на переходный период передаются лишь полномочия какой-то

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

одной группы, как правило, вопросы культуры, и прочие, связанные с социальной сферой. Другая же часть полномочий первого уровня, которая составляет жилищно-коммунальную сферу, оставалась за администрацией городского поселения на более длительный срок. Этот вариант переходной модели имел место, в частности, в Выборгском и Приозерском районах.

Таким образом, в большинстве муниципальных районов Ленинградской области параллельно с подготовкой и внесением изменений в уставы муниципальных районов и центральных городских поселений была начата работа по передаче части полномочий городской администрации району в рамках соглашений, которые заключаются в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131. Это позволило более мягко и планомерно решить организационные, кадровые, финансовые и прочие проблемы, связанные с образованием объединенной администрации района и центрального поселения, а также дало возможность, не отлагая, устранить дублирование в работе исполнительно-распорядительных органов, вызывавшее негативную оценку жителей городов.

В завершение охарактеризуем последствия описанного преобразования. Самый прагматический эффект состоит в сокращении расходов на содержание органов местного самоуправления в результате исключения дублирующих функций. Максимальное количество высвобожденных штатных единиц выражается в 15% от совокупной штатной численности администраций поселения и района. Например, в Тихвинском районе в результате передачи полномочий администрации городского поселения районному исполнительно-распорядительному органу на основе соглашений (первый вариант временной модели) было сокращено 28 штатных единиц, что составляет 13,5 % от совокупной численности сотрудников двух администраций. В районной администрации до передачи полномочий было 142 штатных единицы, в городской — 61. После заключения соглашений, внесения изменений в структуры и штатные расписания количественный состав районной администрации составил 175 штатных единиц, в городской администрации осталось 0,5 ставки.

В администрациях Выборгского района и города Выборга (второй вариант временной модели) в переходный период было сокращено 30 штатных единиц, что составляет 15,7 % совокупной численности сотрудников двух администраций до передачи полномочий. В районной администрации было 119 штатных единиц, в городской — 72. После частичной передачи полномочий штат районной администрации составила 131 единица, а городской администрации — 30 штатных единиц.

Следует учитывать, что год перехода на эту модель исполнительного органа сопряжен с дополнительными расходами на выплаты в связи с сокращением работников. Таким образом, в немалой степени это «отложенная» экономия, которая будет получена в последующее время.

Авторы идеи, занимавшиеся подготовкой и реализацией возможностей, представленных ФЗ № 315, полагают, что в административных центрах муниципальных районов Ленинградской области удалось сделать организацию местной власти более понятной и, таким образом, доступной для граждан. И граждане, и инвесторы, заинтересованные в согласовании различных проектов, оказались избавлены от необходимости посещать смежных специалистов в разных администрациях, что, безусловно, вызвало категорическое непонимание и служило серьезным поводом для критики реформы местного самоуправления.

Возможно, наибольшее достижение состоит в том, что объединение администраций позволило исключить одну из предпосылок социальной нестабильности. Устранена сама возможность для неконструктивных противоречий в местной исполнительной власти. Прежде неоднократно можно было наблюдать, как глава районной администрации решал, где в городе нужно отремонтировать внутривозровые проезды; глава городской администрации, напротив, испытывал искушение

«поруководить» какими-то социальными учреждениями, которые располагаются в административном центре района. Созданием единой администрации минимизирована возможность для политического конфликта между различными локальными политико-административными элитами.

## Литература

1. Андриченко Л. В., Постников А. Е. Правовые основы создания единой администрации поселения и муниципального района // Журнал российского права. 2013. № 7. С. 17–27.
2. Белоусова Е. В. К вопросу о компетенции в системе местного самоуправления // NB: Административное право и практика администрирования. 2014. № 5. С. 49–68 [Электронный ресурс]. URL: [http://e-notabene.ru/al/article\\_12223.html](http://e-notabene.ru/al/article_12223.html)
3. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования / Т. М. Бялкина. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2006. 408 с.
4. Волкова Е. А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 48–50.
5. Гриценко Е. В. Муниципальный район и совместная администрация: проблемы соотношения // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран : сб. матер. междунар. конф. М., 2010. С. 429–434.
6. Костикова Г. В. Особенности формирования компетенции органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 50–54.
7. Мадьярова А. В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 19–24.
8. Мадьярова А. В. Нормативный договор в муниципальном праве // Российский юридический журнал. 2008. № 4. С. 88–94.
9. Макаров И. И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 23–24.
10. Маркварт Э. «Два в одном», или Еще раз о единых администрациях // Практика муниципального управления. 2013. № 8. С. 9–13.
11. Мирзалиев М., Юрков А., Юркова С. Как оценить эффективность работы местной власти? На примере исследовательских работ в Ленинградской области и Республике Коми // Муниципальная власть. 2008. № 1. С. 36–49.
12. Морунова Г. В. Оценка качества управления финансами и мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления на примере Ленинградской области // Экономика и предпринимательство. 2014. № 7. С. 187–189.
13. Мотякова О. К вопросу о возможности объединения районной и городской администраций // Муниципальная власть. 2010. Март-апрель. С. 13–15.
14. Нанба С. Б. Понятие и структура компетенции муниципальных образований // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 110–117.
15. Овчинников В. А., Барбарова Н. Г. Реформирование местного самоуправления в России (на примере Ленинградской области) // Управленческое консультирование. 2007. № 2. С. 32–40.
16. Постовой Н. В. Проблемы компетенции в системе местного самоуправления и пути их решения. М. : Юриспруденция, 2013. 112 с.
17. Праскова С. Единая администрация поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. № 3. С. 6–19.
18. Стародубровская И., Миронова Н. Новая инициатива по ограничению прав поселений остановлена // Экономика-политическая ситуация в России. 2010. № 5. С. 49–51.

## References

1. Andrichenko L. V., Postnikov A. E. *Legal bases of creation of uniform administration of the settlement and municipal region* [Pravovye osnovy sozdaniya edinoi administratsii poseleniya i munitsipal'nogo raiona] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2013. N 7. P. 17–27.
2. Belousova E. V. *On a question of competence of system of local government* [K voprosu o kompetentsii v sisteme mestnogo samoupravleniya] // NB: Administrative law and practice of

- administration [NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya]. 2014. N 5. P. 49–68. [Electronic resource]. URL: [http://e-notabene.ru/al/article\\_12223.html](http://e-notabene.ru/al/article_12223.html)
3. Byalkina T. M. *Competence of local government: Problems of the theory and legal regulation* [Kompetentsiya mestnogo samoupravleniya: Problemy teorii i pravovogo regulirovaniya]: monograph / T. M. Byalkina. Voronezh : Publishing house the Voronezh State University [Izd-vo Voronezhskogo gos. un-ta], 2006. 408 p.
  4. Volkova E. A. *Formation of uniform local administration of the municipal area and settlement which is an administrative center of the municipal area: realization problems* [Obrazovanie edinoi mestnoi administratsii munitsipal'nogo raiona i poseleniya, yavlyayushchegosya administrativnym tsentrom munitsipal'nogo raiona: problemy realizatsii] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2011. N 8. P. 48–50.
  5. Gritsenko E. V. *Municipal district and joint administration: ratio problems* [Munitsipal'nyi raion i sovmestnaya administratsiya: problemy sootnosheniya] // Modern problems of the constitutional and municipal construction: experience of Russia and foreign countries: Collection of works of International conference [Sovremennye problemy konstitutsionnogo i munitsipal'nogo stroitel'stva: opyt Rossii i zarubezhnykh stran : Sb. mater. mezhdunar. konf]. M., 2010. P. 429–434.
  6. Kostikova G. V. *Features of formation of competence of local governments* [Osobennosti formirovaniya kompetentsii organov mestnogo samoupravleniya] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2011. N 8. P. 50–54.
  7. Madyarova A. V. *Inter-municipal agreements on transfer of part of powers: some problems of the theory, legislative regulation and practice of application* [Mezhmunitsipal'nye soglasheniya o peredache chasti polnomochii: nekotorye problemy teorii, zakonodatel'nogo regulirovaniya i praktiki primeneniya] // Constitutional and municipal law [Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo]. 2008. N 1. P. 19–24.
  8. Madyarova A. V. *The standard contract in the municipal right* [Normativnyi dogovor v munitsipal'nom prave] // Russian legal journal [Rossiiskii yuridicheskii zhurnal]. 2008. N 4. P. 88–94.
  9. Makarov I. I. Actual problems of legal status of the head of municipality [Aktual'nye problemy pravovogo statusa glavy munitsipal'nogo obrazovaniya] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2007. N 7. P. 23–24.
  10. Markvart E. *“Two in one”, or Once again about uniform administrations* [«Dva v odnom», ili Eshche raz o edinykh administratsiyakh] // Practice of municipal management [Praktika munitsipal'nogo upravleniya]. 2013. N 8. P. 9–13.
  11. Mirzaliev M., Yurkov A., Yurkova S. *How to estimate overall performance of local government? On the example of research works in the Leningrad region and the Komi Republic* [Kak otsenit' effektivnost' raboty mestnoi vlasti? Na primere issledovatel'skikh rabot v Leningradskoi oblasti i Respublike Komi] // Municipal authority [Munitsipal'naya vlast']. 2008. N 1. P. 36–49.
  12. Morunova G. V. *Assessment of quality of management of finance and monitoring of efficiency of activity of local governments on the example of the Leningrad region* [Otsenka kachestva upravleniya finansami i monitoring effektivnosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya na primere Leningradskoi oblasti] // Economy and business [Ekonomika i predprinimatel'stvo]. 2014. N 7. P. 187–189.
  13. Motyakova O. *On a question of possibility of merger of regional and city administrations* [K voprosu o vozmozhnosti ob'edineniya raionnoi i gorodskoi administratsii] // Municipal authority [Munitsipal'naya vlast']. 2010. March-April. P. 13–15.
  14. Nanba S. B. *Concept and structure of competence of municipalities* [Ponyatie i struktura kompetentsii munitsipal'nykh obrazovaniy] // Journal of Russian law [Zhurnal rossiiskogo prava]. 2008. N 6. P. 110–117.
  15. Ovchinnikov V. A., Barbarova N. G. *Reforming of local government in Russia (on the example of the Leningrad region)* [Reformirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossii (na primere Leningradskoi oblasti)] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2007. N 2. P. 32–40.
  16. Postovoy N. V. *Problems of competence of system of local government and way of their decision* [Problemy kompetentsii v sisteme mestnogo samoupravleniya i puti ikh resheniya]. M. : Jurisprudence [Yurisprudentsiya], 2013. 112 p.
  17. Praskova S. *Uniform administration of the settlement and municipal area: step forward or two back?* [Edinaya administratsiya poseleniya i munitsipal'nogo raiona: shag vpered ili dva nazad?] // Municipal law [Munitsipal'noe pravo]. 2011. N 3. P. 6–19.
  18. Starodubrovskaya I., Mironova N. *The new initiative of restriction of the rights of settlements is stopped* [Novaya initsiativa po ogranicheniyu prav poseleniy ostanovlena] // Economical and political situation in Russia [Ekonomiko-politicheskaya situatsiya v Rossii]. 2010. N 5. P. 49–51.