

Правовое положение мэра и главы местной администрации в системе местного самоуправления (сравнительный опыт Канады и России)

Аннотация. В статье в сравнительном аспекте рассматривается правовое положение глав муниципальных образований (мэров) и глав местных администраций в Канаде и России. Делается вывод о динамике статусов соответствующих должностных лиц в обоих государствах и о сложностях в их четком определении в силу как управленческих, так и политических факторов.

Ключевые слова: глава муниципального образования, глава местной администрации, правовой статус, опыт России и Канады.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.66.5.191-197

Согласно законодательству провинций и территорий Канады, мэр является высшим должностным лицом муниципалитета. Данная должность, как правило, является выборной, однако существуют и исключения. Например, согласно ст. 150 Акта о местном самоуправлении провинции Альберта (Municipal Government Act (Alberta))¹, высшее должностное лицо города (city or town) избирается населением непосредственно, за исключением случаев, когда муниципальным актом предусматривается его назначение из числа членов совета. Мэры сельских поселений (villages)

и муниципальных округов (municipal districts), наоборот, по умолчанию назначаются из числа членов совета, если муниципальным актом не предусматриваются прямые выборы.

Роль мэра как председателя муниципально-го совета в Канаде неоднозначна. На первый взгляд законодательство провинций и территорий не предоставляет мэрам серьезных полномочий и реальной управленческой самостоятельности. Так, например, согласно ст. 225 Муниципального акта Онтарио (Ontario Municipal Act, 2001)² глава совета председательствует на его заседаниях, предоставляет совету

¹ Qp.Alberta.ca; Municipal Government Act (Alberta) // URL: <http://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/m26.pdf> (дата обращения: 3 октября 2015 г.).

² ServiceOntario; Municipal Act // URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm#BK6 (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

© Ларичев А. А., 2016

* Ларичев Александр Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала РАНХиГС при Президенте РФ
alexander.larichev@gmail.com
185033, Россия, г. Петрозаводск, Антонова, 2-90

необходимую информацию и дает рекомендации для принятия решений, а также представляет муниципалитет в отношениях с другими публичными и частными субъектами.

В статье 226 Акта делается попытка разъяснить статус главы совета как «высшего исполнительного лица» муниципального образования, который «содействует в реализации целей муниципального управления, поощряет вовлечение общественности в решение вопросов местного значения, представляет интересы муниципалитета на местном, национальном и международном уровне, а также участвует в мероприятиях по улучшению экономической ситуации, социальных условий и экологической обстановки в муниципальном образовании».

Следует согласиться с мнением³ о том, что данная формулировка слишком туманна, практических же полномочий глава совета для реализации вышеуказанных функций не получает, во всяком случае — на территории действия Муниципального акта Онтарио, в крупнейшей по численности населения провинции Канады.

Вместе с тем некоторые провинции все же пытаются усилить позицию мэра путем введения в законодательство специальных прав и полномочий. Так, в соответствии с ч.2 ст. 154 Акта о местном самоуправлении Альберты, мэр, в отличие от обычных членов совета, может по должности входить в состав всех комитетов и иных органов, назначаемых советом, если решением совета не предусмотрено иное.

Довольно распространенными являются полномочия мэра по ограниченному вето решений совета. Так, например, в провинциях Манитоба, Британская Колумбия и Квебек глава совета имеет право вернуть любой вопрос на повторное рассмотрение советом. Две последних провинции, а также Саскачеван также предоставляют мэру право отстранить любого

чиновника местной администрации от исполнения обязанностей до рассмотрения его дела муниципальным советом⁴.

Наиболее сильны полномочия главы совета в г. Виннипеге (столице провинции Манитоба), где в соответствии с городской Хартией⁵ мэр возглавляет специальный исполнительный совет, в полномочия которого входит контроль за действиями местной администрации (ст. 61—62). Глава совета может отстранить главу администрации от исполнения обязанностей на срок до трех дней (ч. 1 ст. 98), а также наложить отлагательное вето на любое решение совета либо принятый советом муниципальный правовой акт (ст. 60).

В научной литературе отмечается, что несмотря на недостаток формальной власти мэры канадских муниципалитетов играют значительную роль в системе муниципального управления, поскольку выступают связующим звеном не только между советом и структурными элементами местной администрации, но и благодаря своей роли местного лидера между муниципальными органами и местным сообществом в целом⁶.

Следует полагать, что и в российской практике, в том случае если глава муниципального образования является председателем представительного органа, его положение схоже с положением канадского коллеги. По мнению А. Н. Кокотова, при такой модели глава в определенном смысле противопоставляется исполнительному аппарату местной власти — он взаимодействует с администрацией как официальный представитель жителей и представительного органа⁷.

Сильная сторона данной модели заключается в попытке организационного объединения лидерских начал в управлении и гарантий от необоснованной концентрации всей власти в одних руках. Однако силовые возможности главы муниципального образования резко ограничены, он отодвинут от непосредствен-

³ Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada. 7th ed. Toronto : Thomson Nelson, 2009. P. 252.

⁴ Tindal R., Tindal S. Op. cit.

⁵ Province of Manitoba; The City of Winnipeg Charter Act // URL: <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2002/c03902e.php> (дата обращения: 2 октября 2015 г.).

⁶ Sancton A. Mayors as political leaders // Leaders and Leadership in Canada / M. Mansueto, R. Price, R. Wagener, eds. Toronto, 1994. Pp. 179—180.

⁷ Муниципальное право России / под ред. А. Н. Кокотова. М., 2014. С. 353.

ных рычагов экономической власти и исполнительного аппарата. Не случайно, как показывает практика, многие главы муниципальных образований, применяющих данную схему, начинают ратовать за переход к модели, при которой избираемый населением глава муниципального образования возглавляет местную администрацию⁸.

На сегодняшний день в России в этой сфере наблюдаются разнонаправленные тенденции. С одной стороны, имеет место увеличение доли применения модели «совет — менеджер» при организации местной власти. В 2014 г., в соответствии с изменениями в федеральном законодательстве⁹, субъекты РФ получили право определять круг применения закрепленных федеральным законодательством моделей системы органов местного самоуправления в отношении муниципальных образований в границах субъектов РФ. В Республике Карелия, например, это привело к переходу на организационную модель с избираемым из состава представительного органа главой муниципального образования во всех муниципальных районах республики¹⁰.

Заинтересованность в применении данной модели со стороны органов государственной власти субъекта РФ вполне понятна, поскольку в ее рамках государственные органы (и прежде всего высшее должностное лицо субъекта РФ) получают возможность участвовать в назначении и контролировать деятельность главы местной администрации, обладающего серьезными публично-властными полномочиями и осуществляющего координацию решения вопросов местного значения.

Организационная модель со «слабым мэром» получила распространение также в отношении нового типа муниципального образо-

вания — городского округа с внутригородским делением. Хотя она не является обязательной к применению, на практике при создании двухуровневых городских округов подразумевается и принимается именно этот вариант организации местной власти на общегородском уровне¹¹.

С другой стороны, с начала 2015 года по России прокатилась волна внедрений законодателями субъектов РФ новой модели «совет — мэр (менеджер)», причем по большей части в городских муниципалитетах. Данная гибридная форма предполагает присутствие в системе муниципальной власти «сильного мэра», который, однако, избирается не всенародно, но представительным органом, при участии специально формируемой конкурсной комиссии.

Популярность новой модели, позволяющая одновременно и получить «сильного мэра», и поставить его, в силу особенностей формирования соответствующей конкурсной комиссии, в зависимость от органов государственной власти (точнее, высших должностных лиц) субъектов РФ показывает существующее недоверие либо неудовлетворенность моделью «совет — менеджер», которая, возможно, широко использовалась лишь для пресловутого расширения влияния органов государственной власти субъектов РФ на управленческие процессы в муниципалитетах.

В Канаде появление института «сильного мэра» не стоит в повестке дня и вероятность его развития незначительна из-за доминирующей роли совета в системе органов местного самоуправления. Это не мешает отдельным ярким личностям из числа мэров оказывать существенное влияние на управление муниципальными образованиями, используя

⁸ Муниципальное право России. С. 353—354.

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁰ Закон Республики Карелия от 30.09.2014 № 1835-ЗРК «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия». Ст. 1, 3 // Карелия. 2014. № 81.

¹¹ См.: Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе». Ст. 3, 4 // Южноуральская панорама. 2014. № 87. 14 июня (спецвыпуск № 24). См. также: Ларичев А. А. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность планируемых изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1603—1608.

личные связи и умелое манипулирование общественным мнением¹². Однако институционально положение мэров в системе муниципальной власти сохраняется в неизменном виде.

Базовой единицей в структуре организационных основ местного самоуправления муниципалитетов Канады является совет. Согласно положениям комплексных законов о местном самоуправлении провинций и территорий Канады, именно совет, являясь высшим органом власти в муниципалитетах, призван обеспечивать решение вопросов местного значения, находящихся в сфере компетенции муниципальных образований¹³.

Несмотря на главенствующую роль муниципального совета в системе органов местного самоуправления в Канаде, текущая работа по решению вопросов местного значения осуществляется исполнительными органами местного самоуправления и (или) назначаемыми должностными лицами.

Структура местной администрации и количество муниципальных служащих варьируются в зависимости от размеров муниципалитета, требований законодательства соответствующих провинций и территорий, а также ряда иных факторов и условий, в которых осуществляется местное самоуправление. Р. и С. Тиндалы приводят примеры небольших муниципалитетов, где советом может быть назначен всего один чиновник, выполняющий целый спектр исполнительных и правоприменительных функций — от казначея до ловца бродячих собак¹⁴.

В отличие от российского законодательства, закрепившего наличие исполнительного органа — местной администрации в качестве обязательного в структуре органов местного самоуправления, законодательство не во всех

провинциях Канады содержит жесткие требования о наличии и составе таких органов.

Понятие «местная администрация» в Канаде используется скорее в значении «муниципальное управление», но не в качестве обозначения специального органа муниципальной власти. В провинции Онтарио, например, в статье 227 Муниципального акта, озаглавленной «Местная администрация», определяется содержание деятельности служащих муниципалитета, которое заключается в реализации решений совета и разработке соответствующих административных процедур, а также в анализе и консультировании совета по муниципальной политике и программам.

В некоторых провинциях тем не менее базовое законодательство содержит информацию о «департаментах», которые фактически такую администрацию составляют. Например, согласно ст. 63 Акта о муниципалитетах провинции Ньюфаундленд и Лабрадор (Municipalities Act)¹⁵ указывается, что совет *может* создавать департаменты, назначать их руководителей и определять их обязанности и полномочия.

При этом одной из наиболее распространенных моделей управления деятельностью администрации является модель «совет — менеджер» (city manager system), схожая с закрепленной в российском законодательстве моделью структуры органов местного самоуправления, при которой глава администрации назначается конкурсной комиссией и подотчетен представительному органу.

Модель с наемным главой администрации (сити-менеджером) не является единственной из возможных к применению канадскими муниципалитетами. Законодательство большинства провинций определяет должность

¹² В литературе приводится, например, история г-жи Хезел МакКаллион, которая более 30 лет являлась мэром и возглавляла совет г. Миссиссаги (пригород Торонто), фактически контролировав проводимую им политику. См.: *Urbaniak T. Her Worship: Hazel McCallion and the Development of Mississauga. Toronto : University of Toronto Press, 2009.*

¹³ См., например: ч. 2 ст. 6 Хартии общин Британской Колумбии: BCLaws; BC Community Charter // URL: [http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20C%20--/41_Community%20Charter%20\[SBC%202003\]%20c.%2026/00_Act/03026_02.xml#section6](http://www.bclaws.ca/civix/document/LOC/complete/statreg/--%20C%20--/41_Community%20Charter%20[SBC%202003]%20c.%2026/00_Act/03026_02.xml#section6) (дата обращения: 4 октября 2015 г.).

¹⁴ *Tindal R., Tindal S. Op. cit. P. 255.*

¹⁵ General Assembly of Newfoundland and Labrador; Municipalities Act // URL: <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/m24.htm#63> (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

сити-менеджера (chief administrative/executive officer, в Квебеке — directeur général) как факультативную¹⁶.

Вместе с тем с момента первого появления в этой должности на местном уровне в США в г. Стаутон, штат Вирджиния, в 1908 г. и в Канаде в 1913 г. (г. Вестмаунт, Квебек)¹⁷, институт сити-менеджера получил широкое распространение в Северной Америке, и прежде всего в Канаде. В настоящее время довольно серьезное влияние в Канаде в сфере профессионального муниципального менеджмента имеет Международная ассоциация муниципального менеджмента (ICMA), созданная в качестве профессионального союза сити-менеджеров еще в 1914 г.¹⁸

Популярность этого института объясняется удобством модели взаимодействия муниципального совета и администрации, при котором совету достаточно контролировать деятельность одного чиновника, чем вмешиваться в деятельность всех подразделений администрации и решать рутинные управленческие вопросы.

Глава администрации назначается и освобождается от должности советом. В законодательстве ряда провинций особо оговаривается, что совет не может делегировать другому органу либо должностному лицу право назначать сити-менеджера¹⁹.

Эволюция института сити-менеджера во многих муниципалитетах включала переходный период, когда набор функций сити-менеджера не отличался от секретаря (клерка) совета и он не имел реальных рычагов управления всеми подразделениями администрации, но получал возможность анализа деятельности

администрации в целом. С течением времени должность усилилась до статуса полноценного главы администрации²⁰.

В настоящее время отмечается изменение положений законодательства о местном самоуправлении провинций в сторону увеличения объема регулирования института главы администрации. Так, согласно принятым в 2015 году поправкам²¹ в Акт о местном самоуправлении провинции Альберта уточняются обязанности главы администрации (ст. 208). Кроме того, глава администрации получил возможность делегировать свои полномочия другим должностным лицам муниципалитета (ст. 209).

Особенностью сити-менеджерской модели в Канаде является сохранение прямого контроля и взаимодействия совета с руководителями подразделений администрации. Вряд ли мнение главы администрации не учитывается при решении соответствующих вопросов, но у него нет полного карт-бланш для того, чтобы замкнуть их решение на себе.

По мнению канадских исследователей местного самоуправления, перед главой местной администрации стоят довольно сложные задачи. Речь идет не только о необходимости выполнения сложной текущей работы по управлению администрацией и решению вопросов местного значения, но и о выстраивании отношений с муниципальным советом, который, в отличие от представительного органа в парламентской системе, может не иметь выраженного большинства, определяющего политику, а состоять из членов, занимающих различные, нередко и противоположные позиции по разным вопросам. В этих условиях главе

¹⁶ За рядом исключений. В частности, согласно последним изменениям в законодательстве провинции Альберта должность главы администрации должна создаваться советом в обязательном порядке (ст. 205 Акта о местном самоуправлении провинции Альберта).

¹⁷ Siegel D. Leaders in the shadows: the leadership qualities of municipal chief administrative officers. Toronto : University of Toronto Press, 2015. P. 5.

¹⁸ Information on ICMA // URL: <http://icma.org/en/icma/about/anniversary/home> (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

¹⁹ См., например: ст. 85.2 Муниципального акта Манитобы: Province of Manitoba; The Municipal Act // URL: https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/m225_2ei.php (дата обращения: 3 октября 2015 г.).

²⁰ Siegel D. Op. cit. P. 6.

²¹ Legislative Assembly of Alberta; Municipal Government Amendment Act 2015 // URL: http://www.assembly.ab.ca/ISYS/LADDAR_files/docs/bills/bill/legislature_28/session_3/20141117_bill-020.pdf (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

администрации необходимо иметь дипломатические навыки, чтобы не только сохранять должность, но и добиваться от совета нужных решений²².

В российской практике осуществления местного самоуправления институт главы местной администрации получил широкое распространение после принятия Федерального закона № 131-ФЗ. До сих пор сохраняется ряд проблем и правовых пробелов, связанных со статусом данного лица в системе муниципальной власти. В отличие от главы муниципального образования, глава местного самоуправления, по мнению большинства авторов, является не самостоятельным органом²³, но должностным лицом местного самоуправления.

При этом в целях урегулирования вопросов ответственности должностных лиц муниципального уровня, включая главу местной администрации, в Федеральном законе № 131-ФЗ предлагается конкретизировать определение должностного лица в соответствии с трактов-

кой, используемой в административном и уголовном законодательстве²⁴.

Среди других проблем в отечественной литературе выделяются порядок взаимодействия главы местной администрации с представительным органом местного самоуправления и срок полномочий главы администрации²⁵.

Так, по мнению И. И. Макарова, недостаточно ясно сформулированные принципы соотношения срока контракта с наемным главой местной администрации и срока полномочий представительного органа муниципального образования служат причиной неоднозначного толкования законодательства и влекут возникновение спорных ситуаций²⁶.

Как указывалось выше, в России модель «совет — менеджер» воспринимается неоднозначно, во многих источниках указывается ее неэффективность в российских условиях²⁷. Однако, как и в Канаде, институт сити-менеджеров не только сохраняется, но и получает свое дальнейшее развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ларичев А. А. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации: обоснованность планируемых изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады) // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 8. — С. 1603—1608.
2. Макаров И. И. О соотношении срока полномочий представительного органа муниципального образования и срока контракта с главой местной администрации // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 5. — С. 64—68.
3. Муниципальное право России / под ред. А. Н. Кокотова. — М., 2014. — 567 с.
4. Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. — М.: Норма, Инфра-М, 2010. — 336 с.
5. Якубович В. И. Глава местной администрации как должностное лицо местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 2. — С. 57—61.
6. Sancton A. Mayors as political leaders // *Leaders and Leadership in Canada* / M. Mansueto, R. Price, R. Wagenberg, eds. — Toronto, 1994.
7. Siegel D. Leaders in the shadows: the leadership qualities of municipal chief administrative officers. — Toronto : University of Toronto Press, 2015. — 324 p.

²² Sancton A. Op. cit., P. 244 ; Siegel D. Op. cit. P. 19.

²³ См., например: Якубович В. И. Глава местной администрации как должностное лицо местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 57—61.

²⁴ Якубович В. И. Указ. соч.

²⁵ См.: Шугрина Е. С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

²⁶ Макаров И. И. О соотношении срока полномочий представительного органа муниципального образования и срока контракта с главой местной администрации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 64—68.

²⁷ См., например: Минрегион признал институт сити-менеджеров неэффективным // Kommersant.ru. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1684721> (дата обращения: 5 октября 2015 г.).

8. Tindal R., Tindal S. Local Government in Canada. — 7th ed. — Toronto : Thomson Nelson, 2009.
9. Urbaniak T. Her Worship: Hazel McCallion and the Development of Mississauga. — Toronto : University of Toronto Press, 2009.

Материал поступил в редакцию 6 декабря 2015 г.

THE LEGAL STATUS OF THE MAYOR AND THE HEAD OF THE LOCAL ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT (THE COMPARATIVE EXPERIENCE OF CANADA AND RUSSIA)

LARICHEV Aleksander Alekseevich — PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Karelian branch of the RANEPa
alexander.larichev@gmail.com
185033, Russia, Petrozavodsk, Antonova str., 2-90

Review. *The article considers the legal status of heads of municipalities (mayors) and the heads of local administration in Canada and Russia in the comparative aspect. The authors make some conclusions about the dynamics of the statuses of the relevant officials in these countries and the difficulties in their precise definition, by virtue of both managerial and political factors.*

Keywords: *head of the municipality, head of the local administration, legal status, the experience of Russia and Canada*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Larichev A. A. Reformirovanie mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: obosnovannost' planiruemyh izmenenij i uchet zarubezhnogo opyta (na primere Kanady) // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 8. — S. 1603—1608.
2. Makarov I. I. O sootnoshenii sroka polnomochij predstavitel'nogo organa municipal'nogo obrazovanija i sroka kontrakta s glavoj mestnoj administracii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 5. — S. 64—68.
3. Municipal'noe pravo Rossii / pod red. A. N. Kokotova. — M., 2014. — 567 s.
4. Shugrina E. S. Sudebnaja zashhita mestnogo samoupravlenija. — M. : Norma, Infra-M, 2010. — 336 s.
5. Jakubovich V. I. Glava mestnoj administracii kak dolzhnostnoe lico mestnogo samoupravlenija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2014. — № 2. — S. 57—61.