

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА (ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

Н.А. Кандрина

Формирование новой российской государственности направлено на поиск оптимального сочетания централизации и децентрализации системы государственного управления, разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Важной составляющей проводимой в Российской Федерации административной реформы являются организация и функционирование эффективной исполнительной власти.

Вопрос о том, что исполнительная власть реализуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в общем виде не вызывает особой дискуссии среди ученых и практиков.

В юридической литературе высказываются мнения относительно «огосударствления» местного самоуправления, рассмотрения его как составной части системы государственных органов. «Было бы оптимальным укреплять позиции органов местного самоуправления как составной части системы государственных органов в рамках внутригосударственной децентрализации» [1, с. 54]. По мнению Н.А. Емельянова, Р.Ф. Шафикова, «органы местного самоуправления являются продолжением государственного управления» [2, с. 168]. Только в Республике Беларусь местные районные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон) установлены двухтиповая (двухуровневая) система муниципальных образований; четкая структура органов местного самоуправления введением на местном уровне (за исключением сельского поселения) принципа разграничения полномочий между представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления; а также другое,

что продемонстрировало, на наш взгляд, правильную тенденцию к дальнейшему «огосударствлению» местного самоуправления.

В современных условиях особый интерес представляет проблема определения правового статуса местной администрации. Федеральный законодатель, вопреки положениям ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, установив четкую структуру органов местного самоуправления, определил обязательное наличие в ней и местной администрации.

Согласно ст. 37 Закона местная администрация является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, уставом муниципального образования наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Возникает вполне обоснованный вопрос: если местная администрация является исполнительным органом, то тогда она должна входить в единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации?

В науке административного права в качестве основного направления исполнительно-распорядительной деятельности называют исполнение, т.е. «проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов» [3, с. 22]. Эта цель достигается в связи с распорядительным характером деятельности – использованием соответствующих властных полномочий. Следовательно, местная администрация обеспечивает в пределах установленных полномочий реализацию федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования и иных муниципальных правовых актов.

В уставах муниципальных образований присутствуют разные подходы к установлению полномочий местной администрации. Например, в Уставе городского округа Барнаула подробно определены полномочия в области планирования, бюджета, финансов

ПОЛЗУНОВСКИЙ ВЕСТНИК № 3 2006

и учета; управления муниципальным имуществом; ценообразования; материально-технического обеспечения социально-экономического развития города; использования земли и других природных ресурсов; строительства, транспорта и связи; жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения; социально-культурного обслуживания населения; социальной защиты; обеспечения законности и правопорядка. Более лаконично установлены полномочия администрации, например, г. Екатеринбург, которая осуществляет все организационно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законодательством, решениями городской Думы, правовыми актами главы г. Екатеринбурга. Устав г. Воронежа определяет общие и исполнительно-распорядительные полномочия администрации города.

В настоящее время органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделены государственными полномочиями:

- в области создания и функционирования административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

- в сфере социальной поддержки населения;

- по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципальных образований;

- по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции.

К этому перечню необходимо добавить наделение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в Алтайском крае государственными полномочиями:

- в сфере обеспечения деятельности образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [4];

- по государственной регистрации актов гражданского состояния [5].

В руководстве местной администрацией, как и федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, реализуется принцип единоначалия. Исполнительно-распорядительным органом муниципального образова-

ния руководит глава местной администрации, который является либо главой муниципального образования, либо лицом, назначенным на должность главы местной администрации по контракту. При этом глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия руководителя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации. Федеральным законом 2003 г. подробно определен порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. Условия контракта для главы местной администрации утверждаются в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, представительным органом муниципального образования, а в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, – законом субъекта РФ (ч. 3 ст. 37). Органы государственной власти субъекта РФ наделены полномочиями устанавливать дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа), а также назначать одну треть членов конкурсной комиссии.

В научной литературе и на практике обсуждается вопрос об увеличении представителей субъекта РФ в составе конкурсной комиссии (половина членов конкурсной комиссии). По мнению Т.Я. Хабриевой, в таком случае не нарушается самостоятельность муниципального представительного органа, так как окончательное решение остается за ним. «В то же время такая норма нацеливает участников конкурсной процедуры на сотрудничество государственной и муниципальной власти» [6, с. 15]. Важным в этой связи является то, что фактически формирует это количество членов комиссии исполнительная власть субъекта федерации. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ утверждает ее состав только по представлению руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта РФ.

В связи с тем, что формирование структуры органов местного самоуправления, в соответствии с Законом, еще не произошло по-

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА (ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

всеместно, трудно говорить о складывающихся тенденциях по замещению должности главы местной администрации муниципального района (городского округа). Например, в Алтайском крае выборы глав муниципальных образований прошли в апреле 2004 г. Из 12 городских округов и 60 муниципальных районов только в 4 муниципальных образованиях назначены главы местных администраций (МО «Город Алейск», МО «Город Яровое», МО «Краснощековский район», МО «Немецкий национальный район»), в остальных главы муниципальных образований выполняют и полномочия главы местной администрации. Из 797 глав муниципальных образований Алтайского края 755 чел. избраны на муниципальных выборах, 42 – представителями органами из своего состава. 510 глав муниципальных образований возглавляют местную администрацию, 48 – представительный орган местного самоуправления, 239 глав сельских поселений совмещают должности главы местной администрации и руководителя представительного органа.

В Алтайском крае и до принятия Закона администрациями районов и городов руководили выборные должностные лица. К сожалению, не всегда выбор избирателя кандидатуры на замещение должности главы администрации совпадал с соответствием качеств кандидата квалификационным требованиям по этой должности. Отсутствие соответствующих профессиональных знаний и управленческих навыков не могло способствовать эффективной деятельности исполнительно-распорядительного органа и, следовательно, не улучшало социально-экономическое положение района или города. При назначении главы местной администрации работает более действенный и мобильный механизм контроля и ответственности, чем в том случае, когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию.

Ярким примером того, что решение вопросов местного значения невозможно рассматривать вне системы государственного управления, является положение, установленное ст. 65 Закона, о том, что исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Наряду с этим, в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, территориальные органы федерального органа исполни-

тельной власти по налогам и сборам ведут учет налогоплательщиков по каждому муниципальному образованию и предоставляют финансовому органу местной администрации информацию о начислении и об уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

В этой связи возникает и вполне закономерный вопрос: является ли руководитель финансового органа местной администрации муниципальным служащим (обеспечивающим только исполнение полномочий органов местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления)? Согласно ч. 2 ст. 65 Закона он назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным Правительством РФ.

Правительство России как высший орган исполнительной власти неправомочно устанавливает квалификационные требования для муниципальных служащих. Следовательно, финансовый орган местной администрации (и, соответственно, его руководитель) является полноправным субъектом, осуществляющим, как и федеральные органы исполнительной власти и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, реализацию единой государственной политики в сфере финансовых отношений.

Наиболее характерным признаком местного самоуправления является наличие ответственности органов местного самоуправления перед населением. При недоверии, выраженном населением, органы местного самоуправления прекращают свою деятельность. В результате процедуры отзыва населением прекращается деятельность депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (в том числе главы муниципального образования). В установленном Законом порядке высшее должностное лицо субъекта федерации наделено правом внесения в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проекта закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон не определяет ни местную администрацию, ни главу местной администрации в качестве субъектов, несущих ответственность перед населением. Глава местной администрации в случаях, установленных в

ст. 74 Закона, может быть отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта РФ. В иных случаях он несет ответственность, предусмотренную федеральным законодательством, в отношении муниципальных служащих. Законодательством не предусмотрены основания, при наличии которых была бы прекращена деятельность местной администрации.

Примером того, что местная администрация – это субъект в системе исполнительных органов Российской Федерации, является также тот факт, что в случаях и порядке, установленных ст. 75 Закона, исполнительный орган государственной власти субъекта федерации может временно осуществлять полномочия, которыми фактически наделена местная администрация. В соответствии с федеральными законами отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться и федеральными органами государственной власти.

Таким образом, администрации муниципального района (городского округа) присущи следующие основные признаки.

Во-первых, полномочия местной администрации определяются уставами муниципальных образований только в соответствии с федеральным законодательством. В Законе установлены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, подробно определены и полномочия органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований. Более того, можно вести речь о некоем действии принципа разделения власти на местном уровне. Разграничена компетенция представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации, контрольного органа и избирательной комиссии.

Во-вторых, в муниципальном образовании только местная администрация осуще-

ствяет исполнительно-распорядительную деятельность.

В-третьих, полномочия администраций муниципальных районов (городских округов) фактически являются одинаковыми и направлены на обеспечение жизнедеятельности населения.

В-четвертых, предметы ведения местной администрации, включающие в себя обеспечение социально-экономического развития территории, социальной защиты населения, образования, здравоохранения, наведения общественного порядка и другие, являются по своей сути государственными работами, поскольку касаются правового положения и условий жизни людей, проживающих в РФ.

В-пятых, только местная администрация фактически осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

И, наконец, в-шестых, представляется справедливым вести речь об особом статусе местной администрации в системе органов местного самоуправления и ее соответствующем положении в системе органов исполнительной власти Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 2000.
2. Емельянов Н.А., Шафиков Р.Ф. Местное самоуправление в Российской Федерации: теория и практика. – М., 2000.
3. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002.
4. Закон Алтайского края от 9 декабря 2005 г. №108-ЗС // Алтайская правда, 2005, 17 дек.
5. Закон Алтайского края от 11 ноября 2005 г. №99-ЗС // Алтайская правда, 2005, 15 дек.
6. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права, 2005, №4.