

УДК 352.075
ББК 67.401.011

СПЕЦИФИКА ПОЛНОМОЧИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

О. Л. Казанцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Статья посвящена анализу полномочий исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Местная администрация является обязательным органом в структуре органов местного самоуправления, возглавляется главой местной администрации на принципах единоначалия и обладает общей компетенцией. Специфика правового статуса местной администрации выражается в том, что ее полномочия, в отличие от других органов местного самоуправления, федеральным законодательством напрямую не урегулированы, они определяются уставами муниципальных образований. Поскольку отсутствуют общие требования и критерии определения полномочий местных администраций, такой подход вызывает ряд проблем, возникающих на практике. В настоящей статье даются предложения и рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: исполнительно-распорядительный орган, местное самоуправление, полномочия, вопросы местного значения, правовое регулирование.

THE SPECIFICITY OF THE POWERS OF THE EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE BODY OF THE MUNICIPAL FORMATION

O. L. Kazantseva

Altai State University (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the analysis of the powers of the executive and administrative body of the municipality. The local administration is a mandatory body in the structure of local self-government bodies, is headed by the head of the local administration on the principles of unity of command and has general competence. The specifics of the legal status of the local administration is expressed in the fact that its powers, unlike other local self-government bodies, are not directly regulated by federal legislation, they are determined by the charters of municipalities. Since there are no general requirements and criteria for determining the powers of local administrations, this approach causes a number of problems that arise in practice. This article provides suggestions and recommendations for their elimination.

Keywords: executive and administrative body, local self-government, powers, issues of local importance, legal regulation.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2022\)4.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2022)4.4)

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) (ст. 34, 37) наличие в структуре органов местного самоуправления исполнительно-распорядительного органа муниципального образования является обязательным.

Ст. 2 ФЗ № 131 не содержит определение местной администрации, что существенным образом затрудняет его правовую идентификацию как органа местного самоуправления и выявление особенностей реализации его полномочий по решению вопросов местного значения.

Местная администрация является самостоятельным субъектом муниципально-правовых отношений, обладает правами юридического лица и имеет собственные полномочия организационно-правового, экономического, социального и политического характера.

Правовому статусу местной администрации уделялось и уделяется большое внимание в научной литературе [1–4], что обусловлено его спецификой, и прежде всего особенностями прав и обязанностей как органа общей компетенции.

Под полномочиями исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления принято понимать совокупность прав и обязанностей в области исполнительно-распорядительной и управленческой деятельности на территории муниципального образования.

Непосредственно полномочия по решению вопросов местного значения в федеральном законодательстве не раскрываются, а закрепляются в региональных актах и уставах муниципального образования. Однако единого подхода к определению компетенции исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований нет. Законопроект № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», разработанный в результате проводимой конституционной реформы и находящийся на рассмотрении Государственной Думы РФ, также эти вопросы не регламентирует.

В соответствии с ФЗ № 131 местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Поскольку на уровне местного самоуправления действует принцип разграничения компетенции между органами местного самоуправления, необходимо четко распределить полномочия между сформированными органами местного самоуправления.

Сложность законодательного закрепления перечня полномочий местной администрации, как органа общей компетенции, заключается в том, что ее полномочия не ограничиваются регулированием исключительно нормами ФЗ № 131, они содержатся в разных отраслевых законодательных актах (жилищное, земельное, градостроительное и другое законодательство). Представляется, что для уяснения специфики и полноты правового регулирования необходимо отразить все полномочия местной администрации в базовом ФЗ № 131, поскольку нормы отраслевых законов зачастую противоречивы и приводят к юридическим коллизиям, что создает проблемы при их применении.

При этом нужно иметь в виду, что установленные, но не распределенные нормативными правовыми актами полномочия органов местного самоуправления до их распределения находятся в ведении местной администрации.

Одной из актуальных проблем реализации полномочий по решению вопросов местного значения, характерной прежде всего для местной администрации в силу осуществляемых ею функций, является перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. Следует согласиться с мнением о том, что органы местного самоуправления должны обладать полной самостоятельностью по решению вопросов местного значения, для осуществления которых они и предназначены [5]. В противном случае местное самоуправление фактически подменяется государственным местным управлением. Такой подход подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»» [6].

Еще одной проблемой является то, что компетенция исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления обычно определяется по остаточному принципу, после того как уже установлены полномочия представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования [7]. ФЗ № 131 содержит лишь отсылочную норму к уставам муниципальных образований в части регулирования полномочий местных администраций.

В соответствии с п. 12 ст. 35 ФЗ № 131 нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмо-

трение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации. Следовательно, данное полномочие местной администрации можно отнести к исключительному.

Нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации относят к бюджетным полномочиям исполнительных органов государственной власти, исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований составление проекта бюджета и внесение его на утверждение соответствующим представительным органом власти; исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета и управление государственным (муниципальным) долгом; представление отчета об исполнении бюджета на утверждение соответствующим представительным органом власти.

Согласно ч. 5 ст. 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации установление порядка ведения реестра расходных обязательств муниципального образования является также исключительным бюджетным полномочием местной администрации.

Наличие норм бюджетного законодательства и законодательства в сфере местного самоуправления, содержащих исключительные полномочия местной администрации, позволяет классифицировать ее полномочия на исключительные и иные.

Так, например, осуществление эмиссий муниципальных облигаций, разработка и утверждение программ и планов социально-экономического развития муниципального образования и т. д. будут в своей совокупности составлять исключительные полномочия местной администрации. Представляется, что данные исключительные полномочия местной администрации ввиду своей особой важности для эффективной реализации вопросов местного значения должны закрепляться в ФЗ № 131 аналогично исключительным полномочиям представительного органа муниципального образования.

Остальные полномочия можно отнести к иным полномочиям по решению вопросов местного значения, которые осуществляются в различных сферах жизнедеятельности населения муниципального образования: финансово-экономические (например, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности), жилищно-коммунального хозяйства и торговли (разработка и утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов; организация и руководство системой защиты прав потребителей в муниципальном образовании), вопросы социального характера (проведение политики ценообразования и оплаты труда) и пр.

Таким образом, для решения вышеназванных проблем правового регулирования полномочий местной администрации можно предложить следующие меры:

1. В ФЗ № 131 в ст. 2 закрепить понятие местной администрации, учитывая все ее существенные признаки.

2. Исключительные полномочия местной администрации закрепить в ФЗ № 131.

3. В уставах муниципальных образований отражать исключительные, закрепленные в ФЗ № 131, и иные полномочия местной администрации, которые следует классифицировать в зависимости от сферы общественной жизни, в которых они реализуются: в области архитектуры, строительства, транспорта и связи, регулирования трудовых отношений, туризма, общественного порядка, бюджетно-финансовой, социальной сферах и т. д. При закреплении полномочий в уставах муниципальных образований следует учитывать исторические и местные традиции отдельных муниципальных образований, но при этом избегать неоправданного превышения закрепляемых полномочий, которое зачастую обусловлено излишним дифференцированием отдельных полномочий местной администрации, разделением полномочий главы местной администрации и полномочий самой администрации, что противоречит закрепленному в ФЗ № 131 принципу единоначалия руководства деятельностью местной администрации.

4. В случае продолжения работы над законопроектом № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» рассмотреть необходимость совершенствования правового статуса местной администрации с учетом сделанных предложений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Чихладзе Л. Т. Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти в государствах — участниках СНГ // Вестник Московского университета им. С. Ю. Витте. 2013. № 1 (2).

2. Елькина А. В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса : дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013.

URL: <http://www.dissercat.com/content/stanovlenie-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-v-moskve-i-moskovskoi-oblasti-v-kontse-nacha#ixzz36MfOcu4R>.

3. Бойко Н. С. Органы исполнительной власти муниципального образования как система // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 2.

4. Остапец О. Г. Местная администрация в структуре органов местного самоуправления: проблемы правового регулирования // Право: современные тенденции : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2016). Краснодар : Новация, 2016. С. 43–46. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/180/9390/> (дата обращения: 12.11.2022).

5. Шугрина Е. С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11.

6. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

7. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : монография. Воронеж, 2006.