

ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ СНГ

*Леван Теймуразович Чихладзе, к. ю. н., доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Тел. (495) 783-68-48, e-mail: lchihladze@miemp.ru
Московского университета им. С.Ю. Витте.
<http://www.muiv.ru>*

В статье анализируется административная модель органов местного самоуправления, формируемая в странах-участниках СНГ. Отмечаются особенности тех государств, где органы местного самоуправления включены в систему органов государственной власти. Подробно рассматриваются системы исполнительно-распорядительных органов власти в Республиках Беларусь, Казахстане, Узбекистане, Таджикистане, Украине.

Ключевые слова: Исполнительно-распорядительные органы, муниципальная власть, государства-участники СНГ, административно-территориальная единица.



Л. Т. Чихладзе

Наряду с представительными органами муниципальной власти составной частью местного самоуправления являются исполнительные органы, главные цели которых заключаются в обеспечении повседневного управления местными делами и реализации решений представительных органов.

Исполнительно-распорядительные органы муниципальной власти как в государствах участниках СНГ, так и в европейских государствах играют одну из ведущих ролей в системе управления территорией, на которой осуществляется местное самоуправление. С учетом того, что данная территория по существу является государственной и как следствие этого муниципальное образование в государстве с унитарной формой выступает ее административно-территориальной единицей, а в федеративном – территорией субъекта федерации, вполне рациональным является стремление государства к централизации управления на всей территории.

Своего рода интеграция государства в сферу местного самоуправления, как правило, направлена на обеспечение: исполнения нормативных актов; законности и правопорядка; выполнения государственных и региональных программ; подготовки и исполнения соответствующих бюджетов; согласованного взаимодействия с органами местного самоуправления.

В государствах-участниках СНГ формируется административная модель местного самоуправления, где исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления испытывают на себе непосредственное влияние исполнительных органов государственной власти. Тем самым исполнительный орган местного самоуправления может выполнять определенные функции государственной администрации, особенно на низовом уровне. Это, в частности, характерно для Белоруссии, Узбекистана, Казахстана, Таджикистана, Украины. Здесь исполнительный орган занимает двойственное положение. С одной стороны, он рассматривается как составная часть местного самоуправления, а с другой – как низовое звено исполнительной вертикали, ответственное за выполнение порученных ему сверху дел (реализация на соответствующей территории об-

цегосударственных нормативных актов, обеспечение порядка и безопасности, регистрация актов гражданского состояния, выдача различных разовых разрешений и т.д.).

Характерной особенностью некоторых государств-участников СНГ (Беларусь, Казахстан) является включение исполнительных органов местного самоуправления в систему исполнительных органов государственной власти. Что позволяет говорить нам о формировании здесь квазисоветской системы местного управления. В данном случае органы местного самоуправления являются составной частью системы органов государственной власти [1].

Так, например, согласно части 1 статье 38 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 г. №108-З «исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства».

Исполком является исполнительным и распорядительным органом на территории области, города, района, поселка, сельсовета, а местная администрация – на территории района в городе.

Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь, а также Совету министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь. Исполкомы базового и первичного уровня, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполкомам. Исполкомы подотчетны соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих советов.

Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, оказывают им необходимую помощь, в том числе организационно-методическую, материальную, техническую, информационную.

В состав исполкомов областного и базового уровня входят председатель исполкома, его заместители, управляющий делами и другие члены исполкома. В состав исполкома первичного уровня входят председатель исполкома, заместитель (заместители) председателя исполкома, управляющий делами и другие члены исполкома.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители, управляющий делами и другие члены местной администрации.

Типовая структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администрации, а также численность работников структурных подразделений исполнительных и распорядительных органов, устанавливаются Президентом Республики Беларусь.

Структурные подразделения исполнительных и распорядительных органов, осуществляющих государственные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности) на территории административно-территориальной единицы, подчиняются эти органам и одновременно соответствующим:

- республиканским органам государственного управления – структурные подразделения исполкомов областного уровня;
- структурные подразделения областных исполкомов – структурные подразделения исполкомов базового уровня;
- структурным подразделениям городских исполкомов (городов областного подчинения), Минского городского исполкома – структурные подразделения местных администраций.

Положение о структурных подразделениях исполкомов областного уровня, осуществляющих государственные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности), утверждаются этими исполкомами по согласованию с соответствующими республиканскими органами государственного управления.

Положения о структурных подразделениях исполкомов базового уровня утверждаются этими исполкомами по согласованию с соответствующими структурными подразделениями областных комитетов.

Положения о структурных подразделениях местных администрации утверждаются этими местными администрациями по согласованию с соответствующими структурными подразделениями городских исполкомов (городов областного подчинения), Минского городского исполкома.

Систему исполнительно-распорядительных органов государственного управления местами в Республике Казахстан составляют аким, акиматы, аппарат акима. Согласно части 1 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148 «аким – представитель Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий местный исполнительный орган (в случае его создания) и обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемые из соответствующего бюджета, наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

Местный исполнительный орган (акимат) – коллегиальный орган, возглавляемый акимом области, города республиканского значения и столицы, района (города областного значения), осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории.

Аппарат акима – государственное учреждение, обеспечивающее деятельность местного исполнительного органа (в случае его создания) и акима.

С точки зрения сравнительного права следует отметить, что правовой статус акима отличается от правового статуса аксакала в Узбекистане, поскольку аксакал не является органом государственной власти и возглавляет орган местного самоуправления, а аким наделяется функциями местного самоуправления и возглавляет орган государственной власти на местах. Сходство с акиматами обнаруживают исполкомы в республике Беларусь, которые также являются органами государственной власти на местах и наделяются функциями местного самоуправления.

Местное самоуправление в Казахстане осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты – представительные органы местного самоуправления. Исполнительно-распорядительная власть реализуется акимами области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа. Следовательно, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления в Казахстане как и в Республике Беларусь возглавляется представителем государственной власти. Кроме того как местные акиматы, так и исполкомы в Республике Беларусь входят в систему государственных органов исполнительной власти.

В Узбекистане, Казахстане, Таджикистане, в Украине сформировалась смешанная система местного самоуправления, где на уровне области, района, города действуют органы государственной власти на местах, а местное самоуправление осуществляется как прямыми, так и представительными формами реализации народовластия.

Так, например, в Узбекистане исполнительным органом государственной власти на местах является высшее должностное лицо Хоким области, района, города который возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории. Хоким области, г. Ташкента подотчетен Президенту Республики Узбекистан и соответствующему Кенгашу народных депутатов. Хоким района, города подотчетен высшему хокиму и соответствующему Кенгашу народных депутатов.

Кенгаш народных депутатов и хоким обеспечивает осуществление общих для области, района и города задач социально-экономического развития, исполнение на местах законов, решений палат Олий Мажлиса, актов, принятых Президентом и Кабинетом Министров, решений вышестоящих Кенгашей народных депутатов и хокимов, связь между органами государственной власти и управления Республики Узбекистан и органами самоуправления граждан, привлечение населения к управлению областью, районом, городом.

Хоким области и города Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом Республики Узбекистан. Хоким района, города назначается и освобождается от должности хокимом области и утверждается соответствующим Кенгашем народных депутатов. Хоким области, района, города назначается и утверждается из числа депутатов соответствующего Кенгаша народных депутатов. Хоким района в городе, города районного подчинения назначается и освобождается городским, районным Кенгашем народных депутатов.

Хоким области по согласованию с кабинетом Министров Республики Узбекистан правомочен подчинить хокима города хокиму района и образовать единые органы управления с последующим утверждением принятого решения областным Кенгашем народных депутатов.

Органы исполнительной власти на местах (хокимияты) состоят из управления, отделов и других подразделений, структура, порядок организации и деятельности которых определяются соответствующими положениями, утвержденными Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Руководители структурных подразделений исполнительной власти по согласованию с вышестоящими органами государственного управления назначаются и освобождаются от должности по представлению соответствующего хокима Кенгаша народных депутатов, а в период между сессиями – хокимом с последующим представлением принятого решения на утверждение Кенгаша народных депутатов. Руководители структурных подразделений исполнительной власти района в городе и города районного подчинения назначаются и освобождаются от должности соответствующим хокимом по согласованию с вышестоящим органом государственного управления, если законодательством не установлен иной порядок их назначения и освобождения.

Анализ концепции Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 2 сентября 1993 г. № 913-ХП и Глава XXI «Основы государственной власти на местах» Конституции Республики Узбекистан принята 8 декабря 1992 г. свидетельствуют, что в Узбекистане преимущественно осуществляется государственное управления местами. Так, например, в Конституции Республики Узбекистан принятой 8 декабря 1992 г. закреплена только одна статья (105) посвященная местному самоуправлению, которая гласит, что «Органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя Совета (аксакала) и его советников».

Порядок выборов, организация деятельности и объем полномочий органов местного самоуправления регулируется Законом Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» от 14 апреля 1999 г. № 758-І. Согласно статье 8 данного закона «органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти и осуществляют предоставленные им законом полномочия на соответствующей территории».

Согласно статье 12 указанного закона «для выполнения решения схода граждан и осуществление текущей деятельности органов самоуправления граждан в период между сходами граждан образуется кенгаш схода граждан в составе председателя (аксакала) схода граждан, его советников, председателя комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан и ответственного секретаря».

Кенгаш схода граждан его председатель (аксакал), председатель комиссии по основным направлениям деятельности схода граждан являются исполнительно распорядительными органами местного самоуправления граждан. Особо следует выделить председателя (аксакала) кенгаша схода граждан, который в пределах своих полномочий участвует в осуществлении и представительных, и нормотворческих, и исполнительно-распорядительных, и контрольных функции, возглавляя систему исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления граждан.

В Таджикистане, как и в Узбекистане, происходит сочетание местного государственного управления и местного самоуправления. Так, например, согласно Конституционному закону Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» от 17 мая 2004 г. № 28, местное государственное управление осуществляется в Горно-Бадахшанской автономной области, области, городе Душанбе, городе и районе через исполнительные органы государственной власти. Последние являются представителями на местах Президента Республики Таджикистана.

Местные исполнительные органы государственной власти состоят из председателя Горно-Бадахшанской автономной области, области, города Душанбе, города и района, структур местных исполнительных органов государственной власти, подчиненных председателю Горно-Бадахшанской автономной области, области, города Душанбе, города и района, а также местных структур центральных органов исполнительной власти. Примечательно, что председатель Горно-Бадахшанской автономной области, области, города Душанбе, города и района осуществляя исполнительную власть на местах, тем самым руководит местным представительным органом государственной власти.

Глав указанных административно-территориальных единиц назначает на должность и освобождает от должности Президент Республики Таджикистан.

Структура органов местного самоуправления в Республике Таджикистан, согласно статье 1 Закона Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и Сел» от 5 августа 2009 г. № 549 (см. далее Закон № 549) формируется из главы местного самоуправления, представительного (собрание джаомата), коллегиального (Совет джаомата), исполнительных органов (исполнительный аппарат председателя джаомата и комиссии джаомата).

Согласно статье 19 Закона 549, аппарат председателя джаомата состоит из председателя, заместителей и секретаря. В аппарате председателя джаомата служат также делопроизводитель, инженер-землеустроитель, экономист-статистик и специалист по регулированию современных праздников и традиционных мероприятий, работающий по контракту, который заключен с городскими, районными государственными органами.

Помимо типовых органов управления в системе органов самоуправления поселков и сел имеются сложные структуры, которые обладают признаками свойственными только государственным органам управления, и выполняют только государственные полномочия, например, секретарь по заключению актов гражданского состояния. Кроме того при джаоматах находятся стол военного учета, региональный налоговый инспектор и иногда нотариальные органы [5, с. 112].

Примечательно, что хотя местное самоуправление в Таджикистане и осуществляется на уровне сел и поселков, предположительно правовой статус должностных лиц органов местного самоуправления должен регулироваться соответствующим законом о служащих органов местного самоуправления. Однако, должностные лица органов местного самоуправления в Республике Таджикистан согласно Закону Республики Таджикистан «О государственной службе» приравниваются к административным государственным служащим. Получается, что председатель джаомата, его заместитель и секретарь – являются административными должностями государственной службы. Они вступают в должность согласно ст. 18 закона «О государственной службе» на конкурсной основе, проводимой исполнительными органами государственной власти города,

района. Заработная плата служащих органов местного самоуправления устанавливается и оплачивается городским, районным органом государственной власти.

Как справедливо отмечает К.Т. Мухторов, «если исходить из политико-правовой природы местного самоуправления, то оно вовсе не является государственной властью и служба в органах местного самоуправления по логике вещей не должна приравниваться к государственной. Их зависимость и переплетение с органами государственной власти нарушает их самоуправленческую природу» [5, с. 112].

На Украине, так же как в указанных выше странах, действует ярко выраженная дуалистическая система местного самоуправления. Так, например, согласно статье 1 Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 г. № 586-XVI «исполнительную власть в областях, районах, районах Автономной Республики Крым, в городах Киеве и Севастополе осуществляют областные, районные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации.

Местная государственная администрация является местным органом исполнительной власти и входит в систему органов исполнительной власти. Местная государственная администрация в пределах своих полномочий осуществляет исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также реализует полномочия, делегированные ей соответствующими советами.

Местные государственные администрации возглавляют председатели, которые назначаются на должность Президентом Украины по представлению Кабинета Министров Украины на срок полномочий Президента Украины. Состав местных государственных администраций формируют председатели местных государственных администраций. В пределах бюджетных ассигнований, выделенных на содержание соответствующих местных государственных администраций, их председатели определяют структуру местных государственных администраций.

Согласно статье 11 Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине» «исполнительными органами сельских, поселковых, городских, районных в городах советов являются их исполнительные комитеты, отделы, управления и другие создаваемые советами исполнительные органы.

Исполнительный комитет совета образуется в составе председателя соответствующего совета, заместителя (заместителей), управляющего делами (секретаря) исполнительного комитета, а также руководителей отделов, управлений и других исполнительных органов совета.

Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации «...органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Соответственно здесь нет представителей государственной власти на местах. Исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются глава муниципального образования, глава местной администрации, местная администрация. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Таким образом, для нормального функционирования единой системы публичной власти, состоящей из государственных и муниципальных органов, важна выработка не только правового механизма их взаимодействия, но воздействия государства на местное самоуправление. Следовательно, выстраивание реально действующей модели публичной власти должно базироваться на сочетании диспозитивных (взаимодействие) и императивных (воздействие) механизмов. Тем самым главная проблема при осуществлении любых реформ местного самоуправления состоит в том, чтобы найти гармоничный баланс между централизацией и децентрализацией.

Литература

1. Еремян В.В., Чихладзе Л.Т. Публичная власть как механизм взаимодействия органом государственной власти и местного самоуправления: Монография. LAPLAMBERTAcademic-

Publishing, 2012.

2. *Кузнецова Н.В.* Делегирование полномочий в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации / Н.В. Кузнецова: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – М., 2005.

3. *Махина С.Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации: монография / С.Н. Кузнецова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2005.

4. Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): учебное пособие для вузов. – М.: Академический проект; Фонд «Мир». 2009.

5. *Мухторов К.Т.* Конституционно-правовые основы организации местного самоуправления в Республике Таджикистан / К.Т. Мухторов: дис... канд. юрид. наук. – Москва, Душанбе, 2012.

6. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. – М.: Статут, 2007.

Executive-administrative organs of municipal authority in cis member states

This article analyzes the local government administrative model produced in member countries of the CIS. There are features of those States where local governments were included in the system of organs of State power. Detail of executive-administrative authorities of the republics of Belarus, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Ukraine.

Keywords: Executive-administrative bodies, municipal authorities, the CIS Member States, administrative-territorial unit.

Levon Teymurazovich Chikhladze, candidate of jurisprudence, associate professor state and legal disciplines