

Министерство образования и науки Российской Федерации
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра конституционного и международного права

**Правовой статус администрации Тальменского района Алтайского края
(бакалаврская работа)**

Выполнила студентка
3 курса, группы 357-з
Дайс Наталия Алексеевна

(подпись)

Научный руководитель
канд. юрид. наук,
доцент
Блинова Ольга
Александровна

(подпись)

Допустить к защите
И.о. зав. кафедрой
Канд.юрид. наук
Игнатовская И.И.

(подпись)

« ____ » _____ 2018 г.

Бакалаврская
работа защищена
« ____ » _____ 2018 г.
Оценка _____

Председатель ГЭК

(подпись)

Барнаул 2018

Введение

Актуальность темы исследования. В отечественной теории муниципального права на протяжении последних двадцати с лишним лет в рамках реформирования местного самоуправления традиционно повышенное внимание уделяется изучению вопросов исполнительно-распорядительных органов в данной сфере. Устойчивый научный интерес в исследовании проблем понятия и признаков таких органов, их места и роли в системе органов исполнительной власти, организационных основ деятельности обусловлен их значительным потенциалом, реализующимся в многообразной социально-политической деятельности, поставленной перед ними задачей решение широкого круга вопросов по обеспечению жизнедеятельности населения в муниципальных образованиях.

В тоже время проблемы местной администрации на современном этапе развития отечественной науки муниципального права требуют особого внимания исследователей и законодателя. Одной из таких проблем выступает статус местной администрации. Актуальность научного исследования статуса местной администрации вообще и применительно к конкретному муниципальному образованию не вызывает сомнения по ряду причин. Так, наиболее основные теоретические категории тематики статуса местной администрации не имеют общепризнанного подхода (в частности, понятие исполнительно-распорядительного органа, его признаки). Кроме того, ценность изучения проблемы статуса администрации местного самоуправления непосредственно Тальменского района Алтайского края обусловлена тем фактом, что на уровне муниципального законодательства Тальменского района имеются принципиальные правовые пробелы. В структуре данного органа прослеживается ряд организационных проблем, требует повышения эффективности ряд правовых форм деятельности администрации.

В теории местного самоуправления вопрос статуса местной администрации рассматривался применительно к общей проблематике муниципального самоуправления такими авторами как В.С. Авдониным, Д.Н. Бахрах, Н.М. Гакало, О.В. Логиновой, С.А. Авакьяном, С.И. Некрасовым А.А. Солонченко, Т.В. Шатковской и др.

Непосредственно отдельным вопросам статуса местной администрации посвящены работы таких современных исследователей как А.В. Блиновой, Н.С. Бойко, В.В. Бурлакова, Д.С. Головки, И.А. Горшенева, Э.В. Дубинкина, А.В. Ильиной, Е.Ю. Тихалевой, А.Р. Шастиной и др.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования статуса администрации как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты и правовые нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере правового статуса непосредственно администрации Тальменского района Алтайского края, теоретико-правовые и иные материалы в данной области.

Целью исследования служит непосредственно анализ правового статуса администрации Тальменского района Алтайского края.

Для достижения цели в исследовании были поставлены следующие задачи:

1. Раскрыть содержание понятия, определить признаки исполнительно-распорядительного органа, а также его место и роль в системе органов местного самоуправления;
2. Охарактеризовать правовую основу деятельности исполнительных органов местного самоуправления;
3. Проанализировать историю становления и развития исполнительных органов местного самоуправления;
4. Проанализировать порядок формирования администрации Тальменского района Алтайского края;

5. Охарактеризовать структуру и состав администрации Тальменского района Алтайского края;

6. Рассмотреть основные правовые формы деятельности администрации Тальменского района Алтайского края;

7. Выявить некоторые проблемы организации и деятельности администрации Тальменского района Алтайского края и предложить возможные пути их решения.

Теоретическую основу исследования составили труды в области отечественной науки муниципального права, а также авторефераты диссертаций, научные статьи и иные материалы, отражающие те или иные стороны объекта и предмета исследования.

Нормативную базу исследования можно условно поделить на несколько групп. Первая группа включает в себя нормы международного законодательства в сфере местного самоуправления, в частности, Международного пакта о гражданских и политических правах: 1966 г.; Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 28.10.1994 «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества», Европейской хартии местного самоуправления: 1985 г.

Следующую группу представляют нормы отечественного законодательства, распадающуюся нормы Конституции РФ, а так же федерального законодательства: специального (ФЗ от 06.10.2003 № 202 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и иного федерального законодательства (в том числе нормы кодифицированных актов – Гражданского кодекса РФ); подзаконных актов (Указов Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26.10.1993 № 1760, «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти - порядок в стране» от 03.04.1997 № 278, «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти от 09.03.2004 № 314 и др.); регионального законодательства (Устава Алтайского края и иного

регионального законодательства) и местного или муниципального законодательства (непосредственно Устав Тальменского района Алтайского края; Постановления данной администрации).

Эмпирическую основу исследования составляют различные по характеру и содержанию материалы, например, наглядные материалы о структуре Администрации Тальменского района Алтайского края (схемы); результаты анализа численности и уровня образования сотрудников данной администрации и др.

Основной задачей моего исследования непосредственно являлось изучение основных теоретических понятий по данному вопросу, анализ имеющейся правовой основы и других вопросов темы; на основе исследования сформулировать предложения по совершенствованию муниципального законодательства в сфере исполнительного органа местного самоуправления, по преодолению некоторых современных проблем организации администрации Тальменского района Алтайского края.

Методология и методы исследования основываются на общенаучных способах и приемах, используемых юридической наукой.

Метод диалектического познания позволил проанализировать ряд основополагающих вопросов местного самоуправления: понятие исполнительно распорядительного органа, выделить и проанализировать признаки данного органа и определить его место и роль в системе органов местного самоуправления.

Историко-юридический метод позволил проанализировать эволюцию отечественных исполнительных органов местного самоуправления.

Посредством формально-логического метода осуществлялся анализ в целом правовой основы деятельности исполнительных органов местного самоуправления, а так же анализ норм федерального, регионального и местного законодательства в сфере порядка формирования администрации Тальменского района Алтайского края, ее структуры и состава, основных правовых форм деятельности.

Метод юридико-технического анализа позволил сформулировать и внести предложения по совершенствованию норм муниципального законодательства, регламентирующих общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Структура работы определена поставленными в ней задачами и включает в себя введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

ГЛАВА 1. Теоретико-правовые основы становления и развития исполнительных органов местного самоуправления

1.1. Понятие, признаки исполнительно-распорядительного органа и его место и роль в системе органов местного самоуправления

Закрепленный в ст. 10 Конституции РФ принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, подчеркивающий самостоятельность органов трех указанных ветвей власти, одновременно говорит о ее единстве. В этой связи выделение в государственной власти законодательной, исполнительной и судебной власти строится по функциональному признаку.

Характерно, что в советское время, исполнительная власть представлялась в качестве атавизма буржуазного государства, противопоставлялась законодательной и судебной власти, в связи с чем, по словам российского специалиста в области истории отечественного государства и права Т.В. Шатовской, практически не получила обоснования в юридической литературе того периода¹.

Сегодня система исполнительных органов власти на федеральном и региональном уровне едина, что следует из ст. 77 Конституции РФ. Одновременно, согласно ст. 12 Конституции РФ, в систему органов государственной власти не входят органы местного самоуправления. Значит, исполнительные органы местного самоуправления не составляют единства с системой органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов.

Между тем, как уточняет российский конституционалист С.И. Некрасов, единство органов исполнительной власти существует лишь в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов². То есть, вне данных пределов региональные органы

¹ Шатовская Т.В. История отечественного государства и права. Ростов-н/Д., 2015. С. 193.

² Некрасов С.И. Исполнительная власть в конституционно-правовой модели территориальной организации публичной власти: системность, «вертикализация», децентрализация // Публичное частное право. 2013. № 1. С. 24.

исполнительной власти самостоятельно осуществляют государственное управление в различных сферах общественной жизни.

Исполнительную власть в РФ, согласно ст. 110 Конституции РФ, осуществляет Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, его заместителей и «кабинета» федеральных министров, что следует из ст. 1 и 6 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ «О правительстве Российской Федерации»³.

В систему федеральных органов исполнительной власти, согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, входят: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства⁴.

На уровне субъектов РФ органами, осуществляющими исполнительную власть, выступает Правительство субъекта, глава региона и иные органы. В частности, согласно нормам главы 9 Устава Алтайского края – «Исполнительная власть Алтайского края», в систему органов этой власти входят: Правительство Алтайского края как постоянно действующий высший орган исполнительной власти, возглавляемый Губернатором Алтайского края и иные органы исполнительной власти Алтайского края.

Назначение исполнительной власти в государстве и обществе заключается в организации исполнения законов, подзаконных актов, международных договоров и принятии мер по устранению нарушений законодательства, переходу России на инновационные пути развития⁵.

Реализация исполнительной власти необходима, в том числе на муниципальном уровне, в соответствии с федеративным устройством государства. Распределение компетенции исполнительной власти по вертикали происходит на основе принципа децентрализации, который предполагает

³ О правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. 1997. 23 декабря. № 245.

⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Российская газета. 2004. 12 марта. № 50.

⁵ Солонченко А.А. Исполнительная власть в системе государственной власти России // Сборник материалов международной научно-практической конференции молодых ученых. Ростов-на-Дону, 2016. С. С. 334.

создание соответствующих органов на каждом уровне власти и в разных административно-территориальных единицах.

Создание исполнительных органов на местном уровне параллельно органам местного самоуправления было бы нецелесообразным, поэтому законодателем была предусмотрена, в том числе возможность передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления.

Процесс наделения на конституционно-правовой основе отдельными государственными полномочиями исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления С.И. Некрасов характеризует как интеграция этих органов в единую систему исполнительной власти России⁶.

В таком случае, согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, деятельность местной администрации в сфере реализации государственных полномочий подконтрольна государственным органам (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Можно сказать, что тем самым исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления становятся третьим звеном вертикальной системы исполнительной власти в России, а сама система исполнительной власти страны преобразуется в многоуровневую из двухуровневой.

В этой связи в структуре органов местного самоуправления местная администрация служит исполнительно-распорядительным органом, что закреплено в законодательстве всех уровней: в ч. 1 ст. 37 ФЗ №131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – о МСУ), в Уставе Алтайского края и в Уставе Тальменского района Алтайского края. Государственные полномочия при этом составляют существенную часть правового статуса местной администрации.

Исходя из анализа норм ст. 37 ФЗ от 2003 о МСУ, главы 11 Устава Алтайского края и ст. 47 Устава Тальменского района, можно составить следующий перечень функций государственно-муниципального уровня, реализуемых муниципальными органами в рамках исполнительной власти:

⁶ Некрасов С.И. Указ. соч. С. 27.

- разработка и эффективная реализация единой социальной политики и социальных программ;

- разработка и эффективная реализация единой экологической политики и экологических программ;

- разработка и реализация единой экономической политики и экономических программ;

- разработка и реализация единой межнациональной и межэтнической политики и соответствующих программ;

- разработка и реализация эффективной политики обеспечения безопасности граждан и программ борьбы с преступностью.

А также частичная реализация следующих функций:

- разработка и эффективная реализация единой научно-технической политики и соответствующих программ;

- разработка и реализация единой социально-культурной политики и программ внешнекультурных связей.

Реализация указанных функций на федеральном, региональном и муниципальном уровнях основывается на системно-иерархическом принципе. Сущность этого принципа ученые-экономисты В.В. Бурлаков, В.Г. Садков, Е.А. Власенкова в своей совместной работе раскрывают следующим образом: он, с одной стороны, позволяет «не потерять» те или иные необходимые спектры деятельности, а, с другой – предотвращать дублирование функций и полномочий структурных подразделений государственно-муниципальной системы управления⁷.

Исполнительная власть всегда осуществляется системой органов. Соответственно, на муниципальном уровне функции исполнительной власти реализует так же система органов.

Исходя из ч. 1 ст. 37 ФЗ от 2003 г. о МСУ местной администрацией как исполнительно-распорядительным органом муниципального образования

⁷ Бурлаков В.В. Особенности проектирования организационных структур органов исполнительной власти на региональном и муниципальном уровнях // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. 2014. № 1. Т. 5. С. 7.

руководит глава местной администрации, значит, он имеет право принимать юридически обязательные решения. Иных федеральных норм, регламентирующих состав и структуру исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, не имеется, поскольку данный вопрос, согласно ч. 3 ст. 34 ФЗ от 2003 г. о МСУ регулируется уставами муниципальных образований на основании законов субъектов РФ.

Устав Алтайского края в продолжение вышеуказанной федеральной нормы закрепляет, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставами муниципальных образований.

В ч. 2 ст. 46 Устава Тальменского района закреплено, что структура, порядок формирования, полномочия и иные вопросы работы органов местной администрации, не наделенных статусом юридического лица, определяются положениями о них, утверждаемыми главой администрации муниципального образования.

Анализируя местную администрацию в качестве системы, ульяновский юрист Н.С. Бойко приходит к выводу, что по своей структурной характеристике этот орган является организационной формой исполнительной власти. В частности, организационная структура местной администрации представляет собой не только деление на организационно обособленные структурные единицы, но и на сеть управленческих – системообразующих – связей. Эти связи в местной администрации строятся как по горизонтали, отражая равенство между собой структурных подразделений, между должностными лицами этих подразделений; так и по вертикали, представляя собой иерархию, функциональное подчинение. Именно функциональная подчиненность осуществляется в рамках конкретной исполнительно-распорядительной функции органа⁸.

⁸ Бойко Н.С. Особенности организации исполнительной власти муниципального образования на современном этапе // Альманах современной науки и образования. 2011. № 7. С. 8.

В силу того, что исполнительная власть, по сути, является подзаконной и подконтрольной, как говорилось выше, исполнительно-распорядительные органы создают административно-правовой механизм для их реализации. В результате осуществления исполнительно-распорядительной деятельности обеспечивается выполнение общественных задач. В этой связи исполнительно-распорядительную деятельность местной администрации следует определять как управление в узком значении, а именно как их внутри аппаратную деятельность при реализации исполнительной власти.

В качестве организованной группы лиц и одновременно части целого, которое определяет существование, содержание и формы функционирования части, ее аппарат, ее структуру определяет исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления в своей статье Н.С. Бойко⁹.

В свою очередь известный российский специалист в области государственного и административного права Д.Н. Бахрах в своем труде учебного характера указывает, что организованный коллектив, образующий самостоятельную часть муниципального аппарата, наделенный собственной компетенцией, выполняющий публичные функции, имеющий структуру, деятельность которого регламентируется правом, является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования¹⁰.

Несмотря на некоторое различие двух указанных понятий, исследователи едины в своем видении исполнительно-распорядительного органа муниципального образования именно как части структуры муниципальной власти.

Вышесказанное позволяет сделать выводы о наличии следующих тенденций в современной науке муниципального права в вопросе понятия, признаков, месте и роли исполнительных органов местного самоуправления: 1) определение особого места местной администрации в системе органов местного самоуправления по ряду признаков: а) исполнительной распорядительный

⁹ Бойко Н.С. Указ. соч. С. 9.

¹⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2015. С. 176.

характер деятельности на местном уровне («горизонтальном»); б) не вхождение в систему государственных органов власти и одновременная интегрированность в нее путем наделения рядом государственных функций («вертикальный» уровень); 2) плюрализм мнений относительно понятия местной администрации.

1.2. Правовая основа деятельности исполнительных органов местного самоуправления

Законодательство трех уровней, исходя из принципа федерализма, составляет правовую основу деятельности исполнительных органов местного самоуправления в России.

Конституция РФ, как указывалось выше, содержит самостоятельную главу 8 «Местное самоуправление», включающую 4 статьи. Однако нормы, регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления, содержатся и в иных конституционных главах.

Прежде всего, в ст. 12 Конституции признается и гарантируется местное самоуправление; провозглашается его самостоятельность в пределах своих полномочий и заявляется о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 8 Основного закона РФ муниципальная собственность признается и защищается на равных с собственностью частной, государственной и иными формами. Тогда как в конституционных нормах ч. 2 ст. 15 закреплена обязанность, в том числе для органов местного самоуправления, по соблюдению Конституции РФ и законов.

В рамках главы 8 Конституции РФ закреплены основополагающие принципы сущности, организации и деятельности местного самоуправления, а именно:

- его предназначение в государстве и обществе (ст. 130);
- формы его осуществления (ст. 130);

- территориально-организационный принцип его осуществления и принцип учета мнения населения при изменении границ его осуществления (ст. 131);

- самостоятельность, независимость в определении структуры его органов и решении вопросов местного значения (ст. 131, 132);

- основы его экономической базы и ее содержание (ст. 132);

- предусмотрена возможность наделения его органов отдельными государственными полномочиями с оставлением подконтрольности у государства (ст. 132);

- гарантии местного самоуправления и принцип невозможности ограничения его прав, установленных Конституцией и федеральными законами (ст. 133).

Таким образом, нормы Конституции РФ о местном самоуправлении распространяются, в том числе на местную администрацию как его орган.

Конституционные основы местного самоуправления получили развитие в федеральном законодательстве, прежде всего, в специальном ФЗ от 2003 о МСУ. Исходя из названия данного Закона, в нем устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления в стране.

В ст. 4 ФЗ от 2003 г. о МСУ определена правовая основа местного самоуправления, которую составляют:

- на международном уровне: общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ;

- на федеральном уровне: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, непосредственно ФЗ от 2003 г. о МСУ, иные федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

- на региональном уровне: конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

- на местном или муниципальном уровне: уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Положение ФЗ от 2003 г. о МСУ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в сфере местного самоуправления являются частью правовой базы российского местного самоуправления, согласуется с нормой ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

В этой связи следует отметить Европейскую хартию местного самоуправления от 1985 г. (далее – Хартия МСУ от 1985 г.), ратифицированную Россией в 1998 г.¹¹ Опять же в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ российское законодательство в сфере местного самоуправления не может противоречить нормам этой Хартии.

В структуру Хартии МСУ от 1985 г. входит преамбула и три части, основное значение из которых имеет первая, где закреплены основные принципы и гарантии местного самоуправления, которые должны быть по возможности отражены в национальном законодательстве государств, ратифицировавших Хартию (ст. 2).

Ряд конституционных принципов и гарантий местного самоуправления в России соответствует принципам и гарантиям, провозглашенным в Хартии.

Помимо Европейской хартии определенное значение для российского местного самоуправления имеет Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 1966 г.¹²

В частности, нормы, содержащиеся в ст. 25 названного Пакта, ориентируют на обеспечение во внутригосударственной практике реальной выборности органов государственной власти и местного самоуправления.

К международным правовым документам, регулирующим местное самоуправление, относится также Декларация о принципах местного

¹¹ Европейская хартия местного самоуправления: 1985 г. // Собрании законодательства Российской Федерации. 1998. 07 сентября. № 36. Ст. 4466.

¹² Международный пакт о гражданских и политических правах: 1966 г. // Сборнике действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М. 1978 г. Вып. XXXII. С. 44.

самоуправления в государствах-участниках Содружества, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ в 1994 г. (далее – Декларация о МСУ от 1994 г.)¹³. В данном международном региональном договоре закреплены основные принципы местного самоуправления, принципы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, с одной стороны, и населением, с другой; экономическая основа местного самоуправления, гарантии и некоторые иные вопросы в данной сфере.

Возвращаясь к национальным нормам в сфере местного самоуправления заметим, что все вышеперечисленное законодательство выступает в качестве правовой базы деятельности в целом его органов, а не непосредственно исполнительных из их числа. Здесь же можно указать, например, Федеральный закон «О некоммерческих организациях», из ст. 9.1. которого следует, что одной из форм некоммерческих организаций выступают муниципальные учреждения, созданные муниципальным образованием¹⁴.

Тогда как, например, нормами ст. 215 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) регулируются общественные отношения в сфере права муниципальной собственности и, исходя из ч. 2 указанной статьи, от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в ст. 125 ГК РФ. В свою очередь, в ст. 125 ГК РФ закреплен порядок участия, в том числе муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Именно исполнительные органы муниципального образования от его имени своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

¹³ О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 28.10.1994 // Бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1998. № 18.

¹⁴ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 14.11.2017) // Российская газета. 1996. 24 января. № 14.

Так же к законодательству федерального уровня, регламентирующему общественные отношения в сфере органов местного самоуправления, относится ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ (далее – ФЗ об избирательных правах)¹⁵. С данным Законом во взаимосвязи находится региональный Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 08.07.2003 № 35-ЗС (далее – Кодекс о выборах)¹⁶.

Два указанных нормативных правовых акта о выборах регламентируют, в том числе общественные отношения в сфере муниципальных выборов в органы местного самоуправления. В этой связи применительно к органам местного самоуправления Тальменского района отметим, что выборным является представительный орган, который, в свою очередь, в соответствии с Уставом Тальменского района (ч. 1 ст. 42) назначает на должность главу администрации района, утверждает условия контракта для главы администрации в части осуществления полномочий по решению вопросов местного значения (ч. 3 ст. 42).

Наконец, только в ФЗ от 2003 о МСУ содержатся нормы, регламентирующие непосредственно общественные отношения в сфере исполнительных органов местного самоуправления. Это, главным образом:

- ст. 34, где определено место местной администрации в системе органов местного самоуправления и ее положение относительно органов государственной власти (ч. 1-5);

- ст. 37, где закреплён правовой статус и вопросы организации и деятельности местной администрации и ее главы.

Таким образом, ФЗ от 2003 г. о МСУ служит базовым законом на федеральном уровне регламентирующим общественные отношения в сфере исполнительного органа местного самоуправления.

¹⁵ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 18.04.2018) // Российская газета. 2002. 15 июня. № 106.

¹⁶ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве: Закон Алтайского края от 08.07.2003 № 35-ЗС (ред. от 04.05.2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru>.

В Алтайском крае правовую основу организации и деятельности исполнительных органов местного самоуправления составляет, прежде всего, Устав Алтайского края, в котором имеется самостоятельная глава 11 «Основы местного самоуправления в Алтайском крае». Исходя из наименования указанной главы, она содержит основы местного самоуправления: его принципы и гарантии, особенности организационной и экономической основы и некоторые другие вопросы.

Непосредственно местная администрация в главе 11 Устава Алтайского края указана только единожды – в п. 3 ч. 1 ст. 101 в числе органов местного самоуправления.

Исходя из норм ч. 1 ст. 10 ФЗ от 2003 о МСУ и ч. 1 ст. 98 Устава Алтайского края местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления, значит, и местной администрацией, на территории муниципального образования, в границах этой территории, в том числе в границах таких муниципальных образований как муниципальный район.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Алтайского края «О статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований Тальменского района Алтайского края» от 02.07.2008 № 54-ЗС (далее – Закон о статусе и границах), муниципальное образования Тальменский район Алтайского края наделено статусом муниципального района¹⁷.

Границы Тальменского района как муниципального образования установлены согласно приложению 1 к Закону о статусе и границах. Таким образом, установлены территориальные рамки осуществления деятельности всех органов местного самоуправления, в том числе администрации Тальменского района.

На муниципальном уровне правовой основой организации и деятельности рассматриваемого органа служит Устав Тальменского района, включающий главу 3 «Органы местного самоуправления».

¹⁷ О статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований Тальменского района Алтайского края: Закон Алтайского края от 02.07.2008 № 54-ЗС (ред. от 07.11.2011)//Сайт справочно-правовой системы Кодекс [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru>.

В п. 3 ч. 1 ст. 20 Устава Тальменского района местная администрация поименована в рамках структуры органов местного самоуправления.

Регламентация непосредственно организации и деятельности администрации района осуществляется посредством следующих статей:

- ст. 39, где установлен ее правовой статус;
- ст. 40, где регламентирован статус ее Совета;
- ст. 41, закрепляющей ее порядок формирования;
- ст. 42, где установлен правовой статус ее главы;
- ст. 43, включающей основания и порядок досрочного прекращения полномочий ее главы;
- ст. 44, содержащей перечень полномочий ее главы;
- ст. 45, в которой определен правовой статус заместителей ее главы;
- ст. 46, определяющей особенности ее структуры;
- ст. 47-50, содержащих перечни ее полномочий по решению вопросов местного значения в разных областях;
- ст. 51, закрепляющих особенности осуществления ею отдельных государственных полномочий.

Помимо указанных статей, иные статьи главы 3 Устава Тальменского района, так или иначе, служат регулированию общественных отношений в сфере местной администрации в силу системности и взаимосвязанности органов местного самоуправления.

Имеется Регламент администрации Тальменского района, утвержденный Постановлением Администрации Тальменского района от 03.10.2002 № 553 (далее – Регламент администрации от 2002 г.)¹⁸. Данным регламентом закреплены общие принципы построения и деятельности администрации как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления; организационные основы деятельности; особенности планирования работы; порядок внесения проектов актов администрации; порядок участия

¹⁸ Об утверждении Регламента администрации Тальменского района: Постановление от 03.10.2002г. №553 // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

заместителей главы района и руководителей структурных подразделений администрации в работе районного Совета депутатов, его комиссий; особенности работы с проектами документов, вносимых на рассмотрение сессии районного Совета депутатов; основы организации работы с договорами и соглашениями, заключаемыми от имени района или администрации; основы контроля за исполнением постановлений, распоряжений и других документов; основы работы с обращениями граждан и организация личного приема населения и другие вопросы.

Вместе с тем, остаются не освященными вопросы задач администрации как органа местного самоуправления; ее полномочий (какие проекты и предложения разрабатываются и утверждаются; программы, прогнозы и др.; обеспечивает осуществление каких видов общественных отношений в пределах своей компетенции; какие виды деятельности осуществляет непосредственно; виды мониторинга и др.); прав в целях реализации полномочий; ответственности главы администрации.

Полагаем, указанные вопросы необходимо регламентировать в рамках такого нормативного акта как Положение об администрации Тальменского района Алтайского края, который в настоящее время отсутствует.

Структура администрации Тальменского района утверждена Решением Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 17.11.2017 № 37 (далее – Решение о структуре)¹⁹.

Заметим, что в п. 4 Приказа главы района «Об утверждении Регламента Администрации Тальменского района» указаны должностное лицо и структурное подразделение администрации, которых в Решении о структуре не имеется. То есть, необходимо актуализировать данный приказ, внося в него соответствующие изменения.

Деятельность непосредственно структурных подразделений администрации Тальменского района регламентируется положениями о

¹⁹ Об утверждении структуры Администрации Тальменского района Алтайского края: Решение Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 17.11.2017 № 37 //Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

соответствующих отделах, которые размещены на официальном сайте администрации Тальменского района в Интернет-сети.

Вышесказанное позволяет сделать ряд выводов относительно правовой основы деятельности местной администрации как исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в России: 1) ее составляет совокупность норм международного, в том числе регионального значения, и национального характера; 2) ее составляющее национальное законодательство представлено на всех уровнях федеративного государства: федеральном, региональном, муниципальном; 3) правовые нормы, непосредственным образом регулирующие деятельность местной администрации содержатся в ФЗ от 2003 г. о МСУ, Уставе Тальменского района, Регламенте администрации и Решении о структуре администрации; 4) отсутствует Положение об администрации Тальменского района как один из основных нормативных актов, регулирующих деятельность местной администрации на муниципальном уровне; 5) действующее муниципальное законодательство нуждается в приведении в соответствие друг с другом.

1.3. История становления и развития исполнительных органов местного самоуправления

В России местное самоуправление имеет глубокие корни, которые, по словам профессора Н.М. Гакало, уходят в догосударственные образования восточных славян с их патриархальным самоуправлением. В своей работе о становлении и развитии местного самоуправления в дореволюционной России автор приводит слова византийского историка Прокопия Кессарийского (6 в.) о том, что славяне не управляются одним человеком, а с давних времен живут в демократии²⁰.

²⁰ Гакало Н.М. К истории становления и развития местного самоуправления в дореволюционной России // Самоуправление. 2011. № 6-7. С. 64.

Современная система российского местного самоуправления начала складываться на рубеже 1980-1990-х гг. Нельзя сказать, что она строилась «с нуля», поскольку центральные государственные органы и административные структуры государственной власти на местах сохранились. Но с политической точки зрения в них требовалось проведение качественных изменений. Серьезные государственные преобразования, начавшиеся после 1985 г., коснулись и системы организации местной власти.

Главной задачей того этапа формирования местного самоуправления, по справедливому замечанию С.А. Авакьяна, был отход от монополии партийно-государственной номенклатуры, частичными мерами преодолеть которую было невозможно. Только с изъятием из Конституции СССР и Конституции РСФСР норм о правящем положении коммунистической партии стала популярной идея о возрождении местного самоуправления как формы власти народа²¹.

В этой связи в данный период были заложены демократические основы построения системы местного самоуправления.

Принятый 9 апреля 1990 г. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и народного хозяйства СССР» (далее – Закон СССР от 1990 г. о МСУ) определил основные направления развития местных органов, принципы их формирования и деятельности²². Соответствующие изменения были внесены в Конституции СССР и РСФСР. Но в Конституции СССР осталась ст. 145 о том, что в территориальных единицах органами государственной власти являются Советы народных депутатов. Согласно Закону провозглашалось осуществление местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц, тем самым был открыт путь децентрализации местных органов на демократической основе.

Закон СССР от 1990 г. о МСУ ввел в юридический оборот термин «местное самоуправление», подразумевая, что у граждан в принципе имеется право на местное самоуправление и необходимо обеспечить возможность

²¹ Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 74.

²² Об общих началах местного самоуправления и народного хозяйства: Закон СССР от 09.04.1990 № 16 (утратил силу) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

решающего участия в самоуправлении населения. Но в силу рамочности этого Закона компетенция органов местного самоуправления была определена в нем в общем плане с возможностью детализации в законодательстве союзных и автономных республиках.

Нормативным актом, на основе которого начался процесс непосредственного реформирования местных органов власти, стал Закон от 06.07.1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» (далее – Закон РСФСР от 1991 г. о МСУ)²³. В ст. 1 этого Закона раскрывалось понятие местного самоуправления в РСФСР как системы организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР. Тем самым законодательное закрепление получили самостоятельность и ответственность как фундаментальные принципы местного самоуправления. Так же в Законе нашли отражение такие его основополагающие идеи как поселенческо-территориальная и двухуровневая основа организации (ст. 2).

Согласно ст. 10 Закона РСФСР от 1991 г. о МСУ местными органами власти в районах, городах, районах в городах, поселках, сельсоветах являются соответствующие Советы народных депутатов или, в зависимости от местных, национальных традиций, иные по наименованию представительные органы власти. То есть, проходила трансформация существовавшей ранее системы Советов в систему местных органов власти.

Принятие двух указанных законов – Закона СССР от 1990 г. о МСУ и Закона РСФСР от 1991 г. о МСУ юрист И.А. Горшеневый, выделивший в своей

²³ Об общих началах местного самоуправления и народного хозяйства СССР: Закон РСФСР от 1991 № 1550-1 (утратил силу) / Докипедия. [Электронный ресурс]. URL: <http://dokipedia.ru>.

статье этапы реформирования системы местного самоуправления в России, относит к первому из таких этапов²⁴.

Глава 3 (из 7 статей) данного Закона регулировала общественные отношения в сфере структуры и организации основ деятельности местной администрации. Местная администрация тогда явилась новым элементом в системе органов местного самоуправления, пришедшим на смену исполнительному комитету местного Совета.

В ст. 29 Закона РСФСР от 1991 г. о МСУ был закреплён статус, правовая основа деятельности и предназначение местной администрации. Она являлась органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете, который осуществляет исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение актов Союза ССР, действующих на территории РСФСР, законов РСФСР и республик в составе РСФСР, актов Президента РСФСР и Правительства РСФСР, решений местных Советов, принятых в пределах их полномочий, обеспечивает права и законные интересы органов местного самоуправления и граждан.

Местная администрация была подотчетна соответствующему местному Совету и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции. Новшеством являлось то, что местная администрация уже не выступала органом соответствующего местного Совета, чем монополярная власть местных Советов была прекращена.

Структура местной администрации, а также размер расходов на ее содержание утверждались соответствующим Советом. Деятельностью местной администрации, согласно ст. 30, 32 этого Закона, руководил ее глава.

В соответствии со ст. 32 Закона РСФСР от 1991 г. о МСУ, по решению Совета в крупных поселках, сельсоветах могли образовываться подразделения местной администрации. По требованию Совета или его председателя руководитель органа или структурного подразделения местной администрации

²⁴ Горшенев И.А Становление правового статуса главы местной администрации муниципального образования // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Йошкар-Ола, 2016. С. 250.

был обязан представить доклад на сессии или на заседании постоянной комиссии о состоянии дел в подведомственной сфере.

Таким образом, как замечает юрист В.С. Авдонин в своей работе о истории, проблемах и перспективах развития местного самоуправления в России и Германии, существовавшая ранее система местных Советов послужила основой для формирования системы местного самоуправления. Исполнительные комитеты сменились местными администрациями. Но сохранялось двойное подчинение местных Советов, включая право вышестоящих Советов на отмену решений нижестоящих²⁵.

Согласно Закону РСФСР от 1991 г. о МСУ органы местного самоуправления наделялись компетенцией, которая могла быть изменена лишь законом. Республики получили право принятия своих законов о местном самоуправлении, а городские и районные Советы – уставов.

Однако не было создано правовых возможностей для обеспечения постоянного контроля за деятельностью администрации, что повлекло усиление административного потенциала местного самоуправления как элемента государства. Кроме того, введя институт глав администраций, которые, получая мандат непосредственно от населения стали первыми должностными лицами местного самоуправления, законодатель отложил выборы глав до 1 декабря 1992 г. Наконец, указом Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. был введен «назначенческий порядок»: Президент назначал и смещал глав областных и краевых администраций, назначение и смещение глав местных администраций осуществлялось главой вышестоящей администрации с согласия местного Совета²⁶.

Стала складываться жесткая вертикаль исполнительной власти. Заметим, что вся указанная деятельность в Законе от 1991 г. о МСУ была прямо поименована как «государственно-правовой эксперимент» (ст. 4).

²⁵ Авдонин В.С. Развитие местного самоуправления в Германии и России: история, проблемы, перспективы // Политическая наука. 2008. № 3. С. 99.

²⁶ О порядке назначения глав администраций: Указ Президента РСФСР от 25.11.1991 (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. 28 ноября. № 48. Ст. 1677.

Затем в рамках конституционной реформы в определении статуса местной администрации как исполнительно-распорядительного органа значительную роль сыграл ряд Указов Президента РФ.

Указами Президента РФ от 9 октября и 26 октября 1993 г. прекращена деятельность районных, городских, поселковых и сельских Советов, их функции стали выполнять соответствующие местные администрации. Новые представительные органы следовало избрать в следующие полтора-два года, но реально это растянулось на более длинные сроки²⁷. С одной стороны, был нанесен удар по представительным органам на местах, с другой – усилились местные администрации.

Непосредственно Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, где были намечены «контуры» системы местного самоуправления²⁸. В Указе среди органов местного самоуправления местная администрация не называлась. Но был указан «глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.)» и закреплены основы организации его деятельности.

Принятие Конституции РФ 1993 г. исследователями с области истории местного самоуправления оценивается несколько по-разному.

Так, юрист-конституционалист С.А. Авакьян указывает, что оно послужило отправной точкой в формировании демократической системы организации местного самоуправления в России²⁹.

По словам уральского исследователя О.В. Логиновой, Конституция РФ 1993 г. положила начало формированию местному самоуправлению как новому институту власти, установила его особый властный статус³⁰.

²⁷ О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 (ред. от 16.08.1996) (утратил силу) // Российская газета. 1993. 12 октября. № 190.

²⁸ О реформе местного самоуправления в Российской Федерации (вместе с «Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы): Указ Президента РФ от 26.10.1993 № 1760 (ред. от 22.12.1993) // Российские вести. 1993. 29 октября. № 210.

²⁹ Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 81.

То есть, если в первом случае автор говорит о новом характере местного самоуправления, то во втором – в принципе о новом институте, правовой основой которому стала Конституция РФ 1993 г.

Так или иначе, именно Конституцией РФ 1993 г. местное самоуправление было закреплено в качестве одной из черт системы России (ст. 12); провозглашено отделение органов местного самоуправления от системы органов государственной власти (ст. 12), первым предоставлены полномочия по решению широкого круга вопросов (ст. 130, 132).

Прямого перечня органов местного самоуправления Конституция РФ не содержит, закрепляя положение о самостоятельном определении населением структуры этих органов (ч. 1 ст. 131).

Цель развития местного самоуправления в России на данном этапе О.В. Логинова формулирует как стремление уравновесить большой объем прав субъектов государства, полученный ими в ходе «поэтапной конституционной реформы»³¹. Следует согласиться с автором, поскольку передача ряда властных полномочий в такой большой территориально и разнообразной этно-культурно стране призвана способствовать избеганию перегрузки центрального аппарата местными вопросами и проблемами, которые могут быть решены лишь при максимальной приближенности к населению.

С декабря 1993 г. по 1995 г. И.А. Горшенев исчисляет начало второго этапа реформирования местного самоуправления в России – период реализации Закона РСФСР от 1991 г. о МСУ. На данном этапе Советы все меньше стали считаться Советами, поскольку главная власть смещалась к назначаемым преимущественно сверху главам местных администраций³². С одной стороны глава местной администрации действовал на принципах единоначалия, с другой – принцип его выборности, закрепленный в ч. 2 ст. 30 Закона РСФСР от 1991 г. ОМСУ, не реализовывался в полной мере.

³⁰ Логинова О.В. История и перспективы развития местного самоуправления в России // Законность и правопорядок в современном обществе. 2011. № 4. С. 115.

³¹ Логинова О.В. Указ. соч. С. 115

³² Горшенев И.А. Указ. соч. С. 251.

В рамках данного этапа 28 августа 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ от 1995 г. о МСУ)³³. В этом Законе получили развитие конституционные принципы построения и функционирования системы местного самоуправления: ее территориальные, экономические и финансовые основы и др.

Характерно, что в ФЗ от 1995 г. о МСУ местная администрация как орган местного самоуправления напрямую не указывалась вовсе. В ст. 14 Закона было закреплено, что к органам местного самоуправления относятся: выборные органы, образуемые в соответствии с данным Законом, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. В целом структура органов местного самоуправления, в соответствии с Законом, определялась самостоятельно населением.

Принятый в 1995 г. Устав (Основной Закон) Алтайского края (далее – Устав Алтайского края) включает главу 11 «Основы местного самоуправления в Алтайском крае»³⁴. В этой главе раскрывалось содержание понятия местного самоуправления как формы осуществления народовластия, получили закрепление конституционные принципы организации местного самоуправления: территориальной организации, сочетание принципов выборности и назначения при формировании органов, единоначалия коллегиальности в их деятельности, экономической основы, отделения о системы государственной власти и др.

Согласно ст. 101 Устава Алтайского края местная администрация относится к органам местного самоуправления. В этой же статье закреплён её исполнительно-распорядительный характер.

³³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 1995. 28 августа. № 35. Ст. 3506.

³⁴ Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 09.11.2014) // ИПП Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru>.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом и законом Алтайского края.

В первоначальной редакции Устава Алтайского края слов «в соответствии с федеральным законом и законом Алтайского края» не было, он были дополнены только в 2015 г., хотя Устав Алтайского края был принят двумя месяцами ранее, нежели ФЗ от 1995 о МСУ³⁵.

Иных положений, касающихся организации деятельности местной администрации, в Уставе Алтайского края не имеется.

Третий этап реформирования системы местного самоуправления М.А. Горшенев отсчитывает с 1997 г., когда 3 апреля был принят Указ Президента РФ № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране», а 11 июня – Указ Президента РФ № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления»³⁶.

С принятием в 2003 г. действующего Федерального закона от 6 октября «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ от 2003 г. о МСУ)³⁷ были заложены начала формирования полноценных органов местного уровня. В полном содержании данный Закон вступил в силу с 1 января 2009 г. – по окончании переходного периода и вплоть до настоящего времени подвергается совершенствованию.

³⁵ О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Алтайского края от 01.12.2015 № 118-ЗС (ред. от 04.10.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. 2015. № 236. Ч. 1.

³⁶ О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти - порядок в стране»: Указ Президента РФ от 03.04.1997 № 278 (ред. от 19.09.1997) / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru>. ;

Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.06.1997 № 568 (утратил силу) / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru>.

³⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 30.10.2017) // Российская газета. 2003. 08 октября. № 202.

В ФЗ от 2003 г. о МСУ однозначно закреплено, что местная администрация находится в структуре органов местного самоуправления и является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Наличие в этой структуре местной администрации обязательно, а исключения из этого правила установлены только в ФЗ от 2003 г. о МСУ.

Ст. 37 ФЗ от 2003 о МСУ посвящена вопросам правового статуса местной администрации и ее главы. Согласно этой статье, местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных ей федеральными законами и законами субъектов РФ.

Действующий Устав муниципального образования Тальменский район Алтайского края принят 15 мая 2015 г. (далее – Устав Тальменского района)³⁸. Главой 3 Устава Тальменского района регулируются общественные отношения в сфере органов местного самоуправления.

Этот Устав заменил собой утративший силу Устав Тальменского района от 22.12.2010 г., который уже был разработан на основе конституционных принципов местного самоуправления³⁹. В частности, была закреплена территориально-организационная основа местного самоуправления, а так же определено, что местная администрация как исполнительно-распорядительный орган входит в структуру органов местного самоуправления. Структура администрации района утверждалась районным Советом народных депутатов по представлению главы администрации района. Сама же администрация формировалась главой администрации района в соответствии с законодательством.

³⁸ Устав муниципального образования Тальменский район Алтайского края: Принят решением Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 15.05.2015 г. № 276 // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>. ; Устав муниципального образования Тальменский район Алтайского края: Принят решением Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 22.12.2010 г. № 185 (утратил силу) // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

³⁹ Устав муниципального образования Тальменский район Алтайского края: Принят решением Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 22.12.2010 г. № 185 (утратил силу) // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

Вышесказанное позволяет сделать выводы, что современной науке муниципального права в вопросе истории исполнительных органов местного самоуправления наметились следующие тенденции: 1) их становление рассматривается от Закона РСФСР от 1991 г. о МСУ; 2) их создание начиналось не «с нуля», а на базе действовавших ранее исполнительных комитетов Советов; 3) в процессе становления они шли как по пути демократизации, так и отхода от нее; 4) получали поэтапное закрепление в законодательстве разных уровней: федеральном, региональном, местном.

Глава 2. Организационные основы деятельности администрации Тальменского района Алтайского края

2.1. Порядок формирования администрации Тальменского района Алтайского края

В настоящее время в научной среде усиливается интерес к вопросам организации местного самоуправления в связи с одной из наиболее значимых теоретических и практических проблем – обеспечением эффективной деятельности этих органов.

Правоотношения в сфере формирования администраций районов регламентируются нормами ФЗ о МСУ от 2003 г., в частности ст. 34 и 37, а также нормами законодательства субъекта РФ и непосредственно муниципального района.

Из ст. 34 ФЗ от 2003 г. о МСУ следует, что местная администрация относится к обязательно формируемым органам местного самоуправления. Возможности расформирования, прекращения полномочий местной администрации законодателем не установлено. То есть, она формируется в качестве постоянно действующего органа.

В ч. 3 указанной статьи ФЗ о МСУ от 2003 г. с одной стороны, указано общее правило формирования администрации, заключающееся в том, что такой порядок определяется уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ.

Наряду с общим, в абз. 3 ч. 2 указанной статьи закреплено специальное правило формирования администрации района. В частности, уставами муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения.

Согласно ч. 3 ст. 101 Устава Алтайского края порядок формирования органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных

образований в соответствии с федеральным законом и законом Алтайского края. При этом в настоящее время в Алтайском крае не имеется действующего регионального закона в сфере основ местного самоуправления⁴⁰.

Непосредственно в Уставе Тальменского района вопросам порядка формирования администрации района отведена ст. 41.

Согласно ч. 1 указанной статьи Устава района администрация района формируется главой Администрации района в соответствии с федеральными законами, законами Алтайского края, настоящим Уставом.

Таким образом, в правовой сфере формирования администрации района не наблюдается противоречия муниципального и регионального законодательства федеральному. Можно сделать вывод, что администрация района формируется по общему правилу.

Согласно п. 9 Регламента администрации, глава района руководит деятельностью администрации района на принципах единоначалия.

В настоящее время главой Тальменского района является Самсоненко Сергей Дмитриевич, непосредственным образом координирующий и контролирующий работу заместителей главы Администрации района, руководителей комитетов Администрации района по соответствующим направлениям, а также комитет по финансам, налоговой и кредитной политике и финансовый отдел.

Следует отметить, что порядок формирования администрации Тальменского района как право населения данного района может быть реализовано только в законодательно определенных рамках общих принципов организации местного самоуправления.

Согласно абз. 2 ч. 1 ст. 41 Устава Тальменского района должностные лица администрации назначаются и освобождаются от должности главой администрации. Так же глава администрации района устанавливает

⁴⁰ О признании утратившими силу законов (положений законов) Алтайского края о местном самоуправлении: Закон Алтайского края от 09.12.2005 № 123-СЗ / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru>.

подотчетность должностных лиц администрации, что прямо закреплено в ч. 2 ст. 41 Устава Тальменского района.

Скупость норм федерального, регионального и местного законодательства в сфере порядка формирования местной администрации А.Р. Шастиной рассматривается в качестве обоснованной меры, поскольку зависимость структуры администрации о социально-экономической инфраструктуры и ряда других факторов, о которых будет сказано ниже, делает нецелесообразным закрепление более конкретных норм о в этой сфере, в том числе на местном уровне⁴¹.

Иными словами, на законодательном уровне закреплены основы порядка формирования местной администрации, которые подлежат более конкретной регламентации в иных муниципальных правовых актах.

В частности, А.Р. Шастина высказывает предположение, что в рамках устава муниципального образования в такой степени может быть отражен рассматриваемый вопрос только в случае относительно небольшого муниципального образования, без очевидных перспектив изменения территориальных, финансовых и социальных характеристик⁴².

В этой связи отметим, что согласно официальным данным население Тальменского района составляет немногим менее 50 тыс. человек, что является одним из самых высоких показателей в Алтайском крае.

С точки зрения экономического критерия следует отметить, что в Тальменском районе развиты как сельскохозяйственное производство, так и промышленное (пищевая, деревообрабатывающая, автотранспортная).

Значит, в рамках правовых норм порядок формирования и структура местной администрации Тальменского района должны быть довольно гибкими.

Кроме того, согласно ч. 8 ст. 37 ФЗ от 2003 г. о МСУ представительным органом муниципального образования утверждается структура местной

⁴¹ Шастина А.Р. Конституционное право на организационную самостоятельность местного самоуправления на примере формирования местной администрации // Основные тенденции и детерминанты реформирования конституционного и административного права на современном этапе. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Иркутск, 2017. С. 136.

⁴² Шастина А.Р. Указ. соч. С. 138.

администрации. В свою очередь, в структуру местной администрации, согласно указанной норме, могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы администрации.

Можно сказать, что законодатель ставит знак равенства между отраслевыми и функциональными органами местной администрации.

Тогда как в юридической науке высказываются мнения за необходимость их разграничения. В частности, Е.Ю. Тихалева выделяет три вида органов местной администрации, формируемых главой администрации: территориальные, отраслевые и функциональные.

Далее Е.Ю. Тихалева раскрывает условия формирования указанных органов местной администрации.

Так территориальные органы формируются в администрациях крупных муниципальных районов и городских округов (с численностью населения более 100 тыс. человек). Существование таких органов обусловлено, главным образом, необходимостью близости местного уровня власти к населению, что не всегда возможно в рамках большой территории.

Отраслевые органы (к ним автор относит управления или отделы образования, здравоохранения, комитеты по транспорту, связи, жилищной политике и т.п.) образуются для реализации управления соответствующими отраслями муниципального хозяйства, сетью муниципальных учреждений и предприятий. Основная роль данных органов заключается в реализации задач по жизнеобеспечению и дальнейшему развитию муниципального образования.

Наконец, функциональные органы, к которым Е.Ю. Тихалевой отнесены комитеты по экономике, управления ЗАГСом, государственные инспекции архитектурно-строительного надзора и др., формируются в целях осуществления деятельности, охватывающей многие отрасли муниципального хозяйства. В этой связи функциональные звенья местной администрации могут

координировать и контролировать работу отраслевых подразделений и выступают в качестве обеспечивающих⁴³.

Таким образом, формируемые органы администрации муниципального района играют важную роль в обеспечении жизнедеятельности района, что обусловлено, прежде всего, необходимостью в большинстве случаев осуществлять текущее руководство посредством принятия оперативных мер реагирования.

Заметим, что при едином закрепленном порядке формирования администрации муниципального района, само такое формирования является довольно динамичным процессом. Это связано с тем, что, прежде всего, с течением времени отпадает необходимость в существовании одних ее органов и напротив – возникает в формировании других (например, в связи с закреплением в законодательстве новых полномочий, новых направлений деятельности местной администрации и др.).

В этой связи для повышения эффективности процесса формирования местной администрации Тальменского района необходимо учесть ряд факторов:

- анализ полномочий, реализуемых на определенном этапе различными органами местной администрации в целях исключения их дублирования;
- четкую отраслевую специализацию, отсутствие которой приводит к рассредоточению усилий и бесконтрольности по ряду вопросов;
- разработку и утверждение положений, непосредственным образом регламентирующих вопросы организации и деятельности конкретных органов местной администрации.

Сказанное позволяет сделать ряд выводов относительно порядка формирования администрации Тальменского района Алтайского края: 1) закреплен на федеральном и продублирован на местном уровне в законодательстве; 2) в этой связи единообразен с порядками формирования местных администраций всех муниципальных образований субъектов

⁴³ Тихалева Е.Ю. Правовой статус органов местной администрации // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 18. С. 109.

Федерации; 3) организационную схему построения местной администрации обуславливает ряд объективных факторов; 4) вместе с тем, вопрос количества групп органов и их характера остается дискуссионным в муниципально-правовой науке; 5) повышение эффективности осуществления данного порядка требует учета как внутренних, так и внешних факторов, а так же обеспечение нормативной базой на локальном уровне.

2.2. Структура и состав администрации Тальменского района Алтайского края

Организационная структура местной администрации выступает одним из факторов, влияющих на эффективность ее работы.

В своей статье об организационной структуре администрации Павловского района Алтайского края Д.С. Головно выделяет ряд факторов, влияющих на формирования организационной структуры администрации. В частности, к таким факторам автором отнесены: внутренние (стратегия, цели и задачи развития, масштаб организации, норма управляемости) и внешние (размеры территорий, численность и состав населения, положение в системе территориального разделения труда, экономический потенциал, состав муниципального хозяйства, уровень развития инженерной и социальной инфраструктуры)⁴⁴.

Хотя в целом структура местной администрации во всех муниципальных образованиях строится на единых, закреплённых в федеральном законодательстве принципах, и в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного значения между структурными подразделениями.

В частности, на федеральном уровне – в ч. 8 ст. 34 ФЗ о МСУ от 2003 г. закреплено единое правило формирования структуры местной администрации

⁴⁴ Головно Д.С. Совершенствование организационной структуры местной администрации (на примере администрации Павловского района Алтайского края) // Педагогическое образование на Алтае. 2014. № 2. С. 148.

муниципального образования. В соответствии с указанной нормой, структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Непосредственно в ч. 2 ст. 39 Устава Тальменского района закреплено, что структура администрации утверждается районным Советом народных депутатов по представлению главы администрации района. То есть, правовая основа структуры администрации Тальменского района на муниципальном уровне соответствует федеральному законодательству в этой сфере.

Заметим, что в муниципально-правовой науке, в частности неоднократно – уральским юристом А.В. Елькиной и др., высказывается позиция законодателя не только о самостоятельном формировании, но и утверждении структуры администрации района ее главой. Автор предлагает соответствующие изменения внести в федеральное законодательство и закрепить норму ч. 8 ст. 37 ФЗ от 2003 г. о МСУ в редакции «Структура местной администрации утверждается главой местной администрации»⁴⁵.

Как сказано выше, на федеральном уровне закреплены виды органов, которые могут входить в структуру местной администрации: отраслевые и территориальные.

Кроме того, как следует из ч. 8 ст. 34 ФЗ о МСУ от 2003 г. законодатель не ограничивает количество органов, входящих в местную администрацию.

Тем не менее, на уровне Алтайского края действовали Методические рекомендации по определению численности работников местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в Алтайском крае, разработанные в целях оказания практической помощи органам местного самоуправления Алтайского края при реализации ФЗ

⁴⁵ Елькина А.В. Местная администрация в системе местного самоуправления в Российской Федерации: вопросы правового регулирования и статуса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 10-11.

от 2003 г. о МСУ в части определения нормативов численности работников местной администрации.

Как замечает С.А. Авакьян, в больших муниципальных образованиях аппарат администрации включает не один десяток подразделений, в которых работают сотни муниципальных служащих и столько же технического персонала. Такое положение предопределяет сложный порядок формирования местной администрации⁴⁶.

Таким образом, местные администрации муниципальных районов субъектов Федерации могут различаться по своей структуре, что допустимо, согласно федеральному законодательству.

Структура администрации Тальменского района, как сказано выше, утверждена Решением Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 17.11.2017 № 37. Схематично эта структура представлена в открытом доступе на официальном сайте данной администрации в сети Интернет⁴⁷.

Исходя из этой структуры, можно сказать, что местная администрация Тальменского района представляет собой сложную систему, включающую как ряд должностных лиц, так и органов, комиссий и др., взаимосвязанных между собой взаимоотношениями трех видов: непосредственного руководства и управления, руководства комиссиями и взаимодействия в работе (см.: приложение 1).

Согласно Регламенту администрации, Решению о структуре администрации, руководит администрацией Тальменского района глава Тальменского района, у которого действуют четыре заместителя: первый заместитель и три иных. Все заместителя подчинены и подотчетные главе администрации района.

⁴⁶ Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2015. С. 229; Елькина А.В. Ответственность местной администрации... С. 101.

⁴⁷ Структура Администрации Тальменского района // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

Заметим, что в структуре администрации Тальменского района не имеется таких должностных лиц как помощник главы администрации района или советник главы администрации.

Глава администрации Тальменского района непосредственно руководит двумя органами администрации: Комитетом по финансам, налоговой, кредитной политике и финансовым отделом.

По словам Д.С. Головки непосредственный контроль главой администрации финансовых органов администрации объясняется его желанием держать под постоянным контролем финансовые потоки муниципального образования в условиях дефицита бюджета⁴⁸.

Таким образом, число непосредственно подчиненных главе администрации должностных лиц ограничивается семью человек – четыре заместителя, один управляющий делами администрации и два руководителя указанных органов в сфере экономики.

Такое ограничение числа непосредственно подчиненных главе администрации должностных лиц, по оценкам исследователей, способствует совершенствованию организационной структуры управления администрации муниципальных районов, разгрузке главы администрации района от текущей работы⁴⁹.

Тогда как все заместители главы администрации Тальменского района не только курируют каждый по определенному ряду различных структурных элементов администрации (отделов, секторов, комиссий, советов), но и обеспечивают взаимодействие администрации района с иными органами и организациями на местном уровне.

Так, первый заместитель главы администрации осуществляет кураторство экономических вопросов посредством организации и контроля следующих органов администрации:

⁴⁸ Головка Д.С. Указ. соч. С. 148.

⁴⁹ Блинова А.В. Совершенствование организационных структур региональных органов управления (на примере управления администрации района Талнах) // Научный поиск. 2015. № 2.4. С. 72.

- 1) отделов: экономического; по капитальному строительству и архитектуре;
- 2) секторов: по торговле;
- 3) комитетов: по управлению муниципальным имуществом;
- 4) комиссий: по земельному контролю; балансовой; по бизнес-проектам;
- 5) групп: антикризисной группы;
- 6) советов: экспертного; предпринимателей; директоров.

Среди органов и организаций, с которыми первый заместитель главы администрации обеспечивает взаимодействие на местном уровне: банковские организации; органы казначейства, налоговой инспекции, прокуратуры, кадастровой палаты, Росреестра и статистики, а также судебные органы и судебные приставы.

В настоящее время данную должность занимает Бельков Павел Иванович.

Таким образом, обеспечивая решения широкого круга экономических вопросов, первый заместитель главы администрации Тальменского района, организует и контролирует взаимоотношения координации и субординации в рамках администрации, а также взаимодействия с органами разных ветвей власти и государственными органами, не входящими ни в одну из существующих ветвей власти (банки, органы прокуратуры).

Представляется, что в этой связи потенциал первого заместителя главы администрации использован в полном объеме.

Кроме того, наличие в структуре администрации района под кураторством первого заместителя администрации таких органов как антикризисная группа, комиссия по бизнес-проектам, которые можно отнести к проектно-целевым, говорит о выстраивании главой администрации наиболее эффективных путей для достижения конкретных целей.

Среди трех иных заместителей главы администрации Тальменского района: заместитель главы по оперативному управлению; заместитель по социальным вопросам и заместитель по агропромышленному комплексу (АПК). То есть, в зависимости от функционального критерия выделены

специализации заместителей главы администрации Тальменского района. В качестве наиболее важного критерия выступают экономические вопросы.

Формирование в структуре администрации района крупных профильно-управленческих блоков, руководители которых (заместители главы администрации) несут ответственность за формирование и реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах в принципе относится к мерам совершенствования организационных структур управления администрации муниципального района⁵⁰.

Заместитель главы администрации Тальменского района по оперативному управлению, которым в настоящее время является Зеленков Сергей Иванович, курирует следующие структурные элементы администрации:

- 1) отделы: по жилищно-коммунальному хозяйству; по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и мобилизационной работе;
- 2) службы: единая дежурно-диспетчерская;
- 3) комиссии по: чрезвычайным ситуациям; противодействию экстремизму и терроризму; обеспечению правопорядка; благоустройству; градостроительству; безопасности дорожного движения;
- 4) советы: общественные, по жилищно-коммунальному хозяйству.

В качестве отдельного структурного элемента, курируемого данным заместителем главы администрации, в схеме выделены планерки по газу и строительству. Полагаем, данная планерка выделена в качестве самостоятельного структурного элемента администрации Тальменского района в силу важности ее тематики. Ведь в принципе по своей форме она может являться скорее формой взаимодействия отдельных сотрудников администрации с представителями соответствующих организаций, нежели структурным элементом администрации.

Так же данный заместитель главы администрации обеспечивает взаимодействие и контролирует его со следующими органами и организациями: предприятиями жилищно-коммунального хозяйства; организациями,

⁵⁰ Блинова А.В. Указ. соч. С. 72.

осуществляющими дорожно-ремонтное строительство, обеспечивающие газовое хозяйство и электрохозяйство, связь; обеспечивающими пассажирские перевозки и деятельность железной дороги; пожарной частью; полицией; отделами вневедомственной охраны; отделениями почты России; ДОСААФ; школами профессионального обучения водителей; муниципальным унитарным предприятием торговли и общественного питания.

То есть, заместитель главы администрации Тальменского района по оперативному управлению обеспечивает надлежащее и своевременное решение вопросов обеспечения жизнедеятельности и безопасности населения, как в рамках соответствующих органов администрации, так и в рамках взаимодействия со специализированными государственными органами и негосударственными органами и организациями.

Только в рамках должностных обязанностей данного заместителя главы администрации реализуется взаимодействие с единственным указанным в схеме муниципальным унитарным предприятием. Тогда как преобразование отраслевых структурных подразделений администрации в муниципальные учреждения или казенные предприятия на основе разделения властных и хозяйственных функций отнесено исследователями тематики к способам совершенствования организационных структур администраций муниципальных районов⁵¹.

Заместитель главы администрации Тальменского района по социальным вопросам – Сидорова Елена Петровна – курирует деятельность следующих структурных элементов администрации:

- 1) отделов: образования; культуры; по физической культуре, спорту и делам молодежи;
- 2) секторов: по труду;
- 3) комиссий: по делам несовершеннолетних и защите их прав; антинаркотической; по патриотическому воспитанию; по спорту; эвакуационной и районной – по жилью; межведомственной – по охране труда;

⁵¹ Блинова А.В. Указ. соч. С. 72.

трехсторонняя; по неформальной занятости и легализации трудовых отношений;

- 4) парламентов: молодежного;
- 5) советов: по образованию; по нравственности; районные – отцов и женщин;
- 6) комитета солдатских матерей.

Кроме того, данный заместитель обеспечивает взаимодействие органов администрации со следующими органами и организациями: социальные учреждения бюджетной сферы; учреждения социальной направленности; органы Пенсионного фонда России; центры занятости; аптеки, страховые организации; центр гигиены и эпидемиологии; ритуальные учреждения; общество инвалидов и органы ЗАГСа.

Таким образом, заместитель главы по социальным вопросам обеспечивает в рамках администрации функционирование структурных элементов по наиболее основным и важным сферам социальной жизни общества района, а также взаимодействие с государственными органами и негосударственными организациями в данных сферах.

Наконец, четвертый заместитель главы администрации Тальменского района по АПК – Аксенов Николай Андреевич – осуществляет кураторство таких органов администрации:

- 1) комитетов: по агропромышленному комплексу;
- 2) комиссий: административной; эпизоотической, противозoonиологической; призывной;
- 3) а так же водителей администрации.

К органам и организациям, взаимодействие с которыми обеспечивает данный заместитель, относятся: предприятия сельскохозяйственные и сельскохозяйственной переработки; крестьянские фермерские и личные подсобные хозяйства; инспекция семенная; метеостанция; территориальные органы Роспотребнадзора; общество охотников и рыболовов; органы ветеринарии; военкомат; церкви и афганский фонд.

Таким образом, заместитель главы администрации района по АПК, курируя не такой широкий ряд органов непосредственно администрации, вместе с тем, осуществляет взаимодействие с важными для сельской жизни государственными органами и негосударственными организациями.

Наконец, в структуре администрации Тальменского района выделяется такое должностное лицо как управляющий делами администрации. В настоящее время данную должность занимает Денисова Татьяна Васильевна. Данное должностное лицо занимается кураторством следующих элементов администрации:

- 1) отделов: юридического; архивного; программного обеспечения, информатизации и работе с обращениями граждан; документационного обеспечения; организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления;
- 2) комиссий: по наградам; экспертная, по резерву кадров, избирательная, аттестационная, по выслуге лет;
- 3) сессии районного совета народных депутатов;
- 4) совета администрации района;
- 5) техперсонала.

Наконец, к органам и организациям, взаимодействие с которыми обеспечивается управляющим по делам администрации района, относятся такие как средства массовой информации; муниципальное отделение союза пенсионеров России; районный совет ветеранов; органы МСУ поселений и отделения политических партий.

Можно сказать, что управляющий делами администрации Тальменского района, непосредственно подотчетный главе администрации района, выполняет, главным образом, функции по обеспечению деятельности собственно администрации, по обеспечению открытости, доступности деятельности администрации по отношению к населению и общественным организациям района, а также обеспечению взаимосвязи с органами МСУ более мелких муниципальных образований в рамках Тальменского района.

Совокупность структурных элементов администрации района, находящихся в ведении управляющего делами администрации района можно определить как аппарат данной администрации.

Вместе с тем, в п. 63 Регламента администрации ответственность за правильную организацию работы обращениями граждан в аппарате администрации района возложен на управляющего делами администрации, тогда как в актуальной версии должностной инструкции управляющего делами администрации ничего не сказано о такой ответственности и соответствующей задаче и функции.

Отметим, что в соответствующем разделе официального Интернет-сайта администрации Тальменского района имеются контакты для связи со всеми указанными должностными лицами – адреса нахождения, телефоны, факт, адреса электронной почты⁵².

Общая численность сотрудников администрации Тальменского района в настоящее время составляет 72 человека, из них 53 являются муниципальными служащими.

У абсолютного большинства муниципальных служащих администрации Тальменского района имеется высшее образование – более 94%. При этом 19% из них имеют юридическое образование либо специализацию государственно-муниципальное управление (см.: приложение 2, рис. 1, 2).

Вместе с тем, полагаем, что из находящегося в ведении управляющего делами администрации отдела программного обеспечения, информатизации и работы с обращениями граждан представляется необходимым выделить два самостоятельных отдела. Сфере обращения граждан в настоящее время в стране уделяется особое внимание на всех уровнях власти. Формирование самостоятельного отдела для осуществления соответствующей деятельности позволит разграничить разные по характеру вопросы и совершенствовать работу по каждому из них в отдельности.

⁵² Структура Администрации Тальменского района // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

К тому же, в Положении о данном отделе среди задач отдела к работе с обращениями граждан отнесено «исполнение федерального закона № 59-ФЗ от 02.05.2006г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»», что является более широкой сферой деятельности (включающей не только личное обращение граждан к должностному лицу, но и письменное индивидуальное, коллективное обращение физических и юридических лиц; обращение этих лиц по электронной почте, требующие нередко внутреннего или межведомственного взаимодействия для подготовки ответа разного характера (информационного, разъяснительного и др.), нежели отраженная в Положении об отделе функция: «организация и проведение личного приема Главой Тальменского района и заместителями Главы Администрации Тальменского района».

Исходя из рассмотренной структуры администрации Тальменского района, в ней отсутствует самостоятельный отдел кадров. В этой связи можно предположить, что отсутствует полноценная система адаптации новых муниципальных служащих. Вновь поступающие на муниципальную службу должны быть осведомлены о своих обязанностях в целях эффективного их исполнения, во избежание жалоб со стороны населения района, перекладывания должностных обязанностей персоналом друг на друга. Необходимо осуществление работы по своевременному повышению квалификации служащих.

Имеющийся в структуре администрации сектор по труду не является по своим задачам и функциям кадровым отделом муниципального органа.

Вышесказанное позволяет сделать ряд выводов относительно структуры и состава администрации Тальменского района Алтайского края: 1) выстроена в соответствии с нормами федерального и местного законодательства; 2) является довольно сложной, включающей в себя разные по характеру (функциональные и территориальные) и организационной форме (отделы, секторы, комиссии, комитеты, советы и др.) элементы и ряд должностных лиц; 3) в ходе взаимодействия ее элементов обеспечиваются координационные и

субординационные связи в рамках администрации; 4) в ходе взаимодействия ряда ее элементов с государственными органами и негосударственными организациями непосредственно реализуется исполнительно-распорядительное предназначение администрации района.

С целью ликвидации пробелов в организационной структуре администрации Тальменского района предлагаем ряд мероприятий: 1) внедрение отдела кадров; 2) разработка отделом кадров мероприятий по совершенствованию процесса подбора и адаптации персонала администрации района; 3) разработка отделом кадров мероприятий по совершенствованию процесса обучения и переобучения персонала; 4) выделение самостоятельного отдела по работе с обращениями граждан; 4) приведение в соответствие друг другу ряда муниципальных правовых актов: должностных инструкций, положений о структурных подразделениях, Регламента об администрации и Решения о структуре администрации.

Основополагающим документом в области формирования, структуры и состава администрации Тальменского района должно стать Положение об администрации района.

2.3. Основные правовые формы деятельности администрации Тальменского района Алтайского края

Под правовой формой деятельности в юридической науке традиционно понимается организационная форма деятельности органов государства и их должностных лиц, которая, с одной стороны, предусмотрена для них законодательно, с другой – своим результатом влечет юридически значимые последствия для субъектов права.

Для правовой формы деятельности в принципе характерны следующие основные четко выраженные признаки:

1) предполагает разбирательство юридического дела. В случае с местной администрацией – это принятие нормативного правового акта;

2) связана с использованием норм материального или процессуального права в качестве специального рабочего инструментария;

3) осуществляется исключительно уполномоченными на то субъектами (должностными лицами местной администрации, ее органами и муниципальными служащими);

4) закрепляется в официальных документах с использованием законодательной техники и др.

С учетом сказанного основные правовые формы деятельности администрации Тальменского района будут обусловлены правовым статутом и сущностью администрации как постоянно действующего исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

В ст. 41 ФЗ от 2003 г. о МСУ закреплены нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере органов местного самоуправления как юридических лиц. Согласно ч. 1 данной статьи глава администрации района имеет право от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности с уставом муниципального образования.

В п. 1 ч. 1 ст. 44 Устава Тальменского района указанная функция главы администрации района получила развития и включила в себя представление без доверенности администрации и координация работы администрации в отношениях с органами местного самоуправления, в том числе других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями.

В ч. 3 ст. 39 Устава Тальменского района продублирована норма ч. 7 ст. 37 федерального законодательства и оговорено, что администрация действует на основании указанного Устава. Иными словами, определена правовая база создания и функционирования администрации района на местном уровне.

Ряд исследователей, например, Э.Р. Ильина, Н.З. Салихова и др. обладание местной администрации правами юридического лица относит непосредственно к признакам администрации как органа местного

самоуправления⁵³. Иными словами, непосредственно организационно-правовой формой деятельности администрации района выступает форма юридического лица.

С учетом сказанного к основным правовым формам деятельности администрации Тальменского района следует отнести, прежде всего, правоприменительную и правотворческую как характерные для любого органа исполнительной власти.

В ст. 59 Устава Тальменского района закреплен общий порядок издания правовых актов главой администрации района, так же руководителями органов администрации района.

В частности указано, что глава Администрации района в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Алтайского края, Уставом Тальменского района, нормативными решениями районного Совета народных депутатов, издает постановления администрации района по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Алтайского края, а также распоряжения администрации района по вопросам организации работы администрации.

В свою очередь, руководители органов администрации района, которым такое право предоставлено положениями о соответствующих органах, по вопросам, отнесенным к их полномочиям Уставом Тальменского района, издают распоряжения и приказы.

Указанные нормы соответствуют ч. 6, 7 ст. 43 ФЗ от 2003 г. о МСУ.

В Регламенте администрации определены порядок внесения проектов актов администрации района (пункты 30-40).

Заметим, что в п. 40 Регламента администрации имеется несоответствие Решению о структуре администрации в части контролирующего опубликование

⁵³ Ильина Э.Р. Проблемы формирования и деятельности местной администрации в муниципальном образовании и пути их решения // Модернизация экономических систем: взгляд в будущее. Сборник трудов Международной научно-практической конференции. Прага, 2017. С. 106.

актов администрации органа – в настоящее время в структуре информационно-аналитического отдела не имеется.

Таким образом, законодатель закрепил юридические характеристики субъектов издания правовых актов. На уровне Устава Тальменского района в соответствии с федеральным законодательством, во-первых, закреплено собственно права указанных должностных лиц на издание правовых актов; во-вторых, правовые пределы их издания – законодательные и с точки зрения компетенции; в-третьих, виды издаваемых актов.

Анализ указанных норм федерального и местного законодательства позволяет сделать вывод о невозможности издания правовых актов заместителями главы администрации района, а так же иными муниципальными служащими.

В ч. 2 ст. 45 Устава Тальменского района закреплена важная оговорка, согласно которой в случае временного отсутствия главы администрации района, в том числе при досрочном прекращении полномочий главы администрации района, его полномочия осуществляет один из заместителей главы администрации района. Подписывать правовые акты от имени администрации Тальменского района в таких случаях временно в праве один из заместителей главы администрации в качестве исполняющего обязанности главы администрации района. Аналогичная норма имеется в п. 6 Регламента администрации от 2002 г.

В таком случае, как справедливо замечает в своей статье о правотворческих полномочиях местной администрации краснодарский юрист Э.В. Дубинкин, приказ о временном делегировании полномочий главы администрации района на одного из его заместителей подлежит официальному обнародованию⁵⁴.

Отметим, что издание главой администрации муниципального образования правового акта, противоречащего вышестоящему

⁵⁴ Дубинкин Э.В. Правотворческие полномочия местной администрации: проблемы юридического закрепления и реализации // Общество и право. 2011. № 3. С. 92.

законодательству – Конституции РФ, федеральному, региональному законодательству, Уставу муниципального образования, - служит в соответствии со ст. 74 ФЗ от 2003 г. о МСУ основанием для отрешения от должности главы администрации.

Правоприменение на муниципальном уровне выражается в ряде полномочий органов местного самоуправления. Среди таких полномочий, согласно Уставу Тальменского района, к полномочиям местной администрации и ее главы относятся следующие:

- в случаях, предусмотренных федеральными законами, обращение главы администрации района в суд с заявлениями в защиту публичных интересов (ст. 44);

- организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального района администрацией района (ст. 44);

- осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами администрацией района (ст. 47) и др.

По мнению ростовского юриста С.В. Корсоковой, на сегодняшний день акцент в правоприменительной деятельности местного самоуправления необходимо сделать на решении вопросов социально-экономического развития территорий. Для этого, по словам автора, прежде всего, необходима разработка и утверждение программ среднесрочного и долгосрочного развития, в которых обозначены первоочередные проблемы, определены основные приоритеты развития территорий, согласованы объемы финансирования расходов из бюджетов иных уровней бюджетной системы РФ. Так же необходима реализация федерального антикоррупционного законодательства⁵⁵.

Местная администрация Тальменского района и ее глава в данном случае должны повысить эффективность организации и деятельности данного органа.

⁵⁵ Корсакова С.В. Вопросы совершенствования правоприменительной деятельности органов местного самоуправления // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 4. С. 64-65.

В этой связи отметим, что на сайте администрации Тальменского района среди долгосрочных муниципальных программ представлены только программа «Развитие культуры Тальменского района 2015-2020 годы»⁵⁶, а так же «Кадровое

обеспечение экономики на 2016-2020 годы»⁵⁷.

Иных долгосрочных программ в сфере социально-экономического развития района на сайте не представлено.

К среднесрочным программам относится принятый Постановлением администрации района и размещенный на официальном сайте данного органа финансовый план на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов⁵⁸. Иных социально-экономических программ среднесрочного планирования, принятых администрацией Тальменского района, на сайте не представлено.

Таким образом, сведения о долгосрочном и краткосрочном планировании администрацией Тальменского района развития территории района в иных социально-экономических сферах практически недоступно для населения района.

В сфере реализации федерального антикоррупционного законодательства администрацией Тальменского района принят ряд правовых актов.

В частности, в 2009 г. принято Постановление, которым установлен порядок предоставления муниципальным служащим уведомлений о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений⁵⁹.

⁵⁶ Об утверждении муниципальной программы Тальменского района «Развитие культуры Тальменского района» на 2015-2020 годы»: Постановление Администрации Тальменского района Алтайского края от 08.12.2015г. №1479 / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁵⁷ Об утверждении Муниципальной программы «Кадровое обеспечение экономики на 2016-2020 годы»: Постановление Администрации Тальменского района Алтайского края от 02.02.2016г. №223 / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁵⁸ О Среднесрочном финансовом плане на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов: Постановление Администрации Тальменского района Алтайского края от 22.12.2017г. №1342 / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁵⁹ О Порядке предоставления уведомлений о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений: Постановление Администрации Тальменского района Алтайского края от 12.03.2009 № 242 / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

В утвержденной в 2018 г. муниципальной программе по развитию муниципальной службы в Тальменском районе в 2018-2023 гг. в качестве одной из задач программы закреплены разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для муниципальной службы системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции⁶⁰.

Наконец, в 2017 г. Постановлением администрации района утвержден порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов.

Роль администрации района в процессе такой экспертизы сводится к:

- утверждению состава комиссии по проведению внутренней экспертизы;
- выступлению в качестве органа местного самоуправления, должностные лица которого, в том числе, правомочны проводить такую экспертизу в отношении муниципальных нормативных правовых актов и их проектов при проведении правовой экспертизы и мониторинге их применения;
- обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления и прокуратуры района при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов⁶¹.

Таким образом, в Тальменском районе администрацией района созданы определенные основы для осуществления мер по противодействию коррупции в границах муниципального района, по применению федерального антикоррупционного законодательства.

Тогда как в сфере осуществления администрацией Тальменского района международных и внешнеэкономических связей в соответствии с

⁶⁰ Об утверждении муниципальной Программы «Развитие муниципальной службы в Тальменском районе на 2018 - 2023 годы»: Постановление Администрации Тальменского района Алтайского края от 26.02.2018 № 237 / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁶¹ Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и их проектов: Постановление Администрации Тальменского района Алтайского края от 08.12.2017 г. № 1298 //Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

федеральными законами на официальном сайте не представлено правовых актов вообще.

В качестве постоянно реализуемых правовых форм деятельности следует отметить заседание администрации Тальменского района.

Такие заседания, исходя из ст. 71 Устава Тальменского района, делятся на два вида: заседания, проводимые главой администрации района и проводимые руководителями органов администрации района. В двух указанных случаях депутаты Совета народных депутатов района с правом совещательного голоса. Такое право депутатов является одним из видов взаимодействия исполнительно-распорядительного и представительного органов муниципального района.

Согласно п. 10 Регламента администрации, для рассмотрения и решения важнейших вопросов управления районом, глава района образует под своим председательством Совет администрации района. Совет является совещательным органом, и его решения реализуются в форме постановлений администрации района. Положение о Совете администрации утверждается главой района.

Аналогичная норма об утверждении Положения о Совете администрации главой района закреплена в ч. 3 ст. 40 Устава Тальменского района. Однако на официальном сайте администрации района в Интернет-сети соответствующего Положения не обнаружено.

Формой деятельности Совета администрации является заседание, осуществляемое не реже одного раза в два месяца. Работа Совета строится на основе планов на полугодие, утверждаемых главой района. Структурные подразделения администрации района строят собственные планы работы с учетом плана работы Совета администрации (п.п. 12-13, 15 Регламента администрации).

Кроме того, ежемесячно главой администрации района утверждается календарный план основных мероприятий администрации района⁶². Такие планы включают в себя мероприятия по всем направлениям деятельности администрации, реализуемые как на регулярно основе, так и с определенной периодичностью, а так же в связи с приурочиванием к определенной дате, празднику и т.п. Например, на регулярной основе осуществляется заседание комиссии по благоустройству (каждую пятницу); заседание КЧС по противопожарным мероприятиям (каждый понедельник); заседание комиссии по делам несовершеннолетних (2 раза в месяц); периодически осуществляется заседание районного совета по вопросам развития образования (1 раз в месяц); заседание районной комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (1 раз в месяц). Наконец, третья группа мероприятий включает в себя разного рода деятельность в связи с событиями, праздниками в жизни села Тальменка, Тальменского района, края и страны.

Итоги работы некоторых комиссий администрации района, основной формой работы которых так же выступают заседания, отражены в приложении 3.

Как было сказано выше, в администрации Тальменского района функционирует отдел программного обеспечения информатизации и работе с обращениями граждан. На официальном сайте администрации имеется возможность отправить электронное обращение⁶³, при этом основы порядка рассмотрения обращений граждан, отраженные в соответствующем разделе, соответствуют требованиям Федерального закона № 59-ФЗ от 05.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶⁴.

Каких-либо итогов по работе с обращениями граждан (например, количество поступивших обращений за определенный период, наиболее

⁶² План работы Администрации Тальменского района Алтайского края / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁶³ Обращения граждан // Официальный сайт Администрации Тальменского района [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁶⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Российская газета. 2006. 05 мая. № 95.

актуальные тематики вопросов и др.) на официальном сайте администрации не имеется.

Работа с гражданами так же осуществляется посредством личного приема главой администрации, а так же в ходе выезда главы по сельским советам (по отдельному графику)⁶⁵. Однако не во всех ежемесячных планах деятельности администрации отражен непосредственно личный прием граждан, там же, где он отражен, указана приемная декада месяца. В целом на сайте не имеется информации о графике приема граждан (день, время, место) главой администрации (главой района) либо его заместителями.

Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы в сфере основных правовых форм деятельности администрации Тальменского района: 1) их обусловленность правовым статусом администрации района – статусом постоянно действующего, обязательного к формированию исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления; 2) выделение в качестве основных таких форм правоприменительной, правотворческой и административной; 3) слабое информирование населения посредством официального Интернет-сайта в сфере непосредственной работы с гражданами и с их обращениями; 4) необходимость создания правовой базы по реализации федерального антикоррупционного законодательства.

2.4. Некоторые проблемы организации и деятельности администрации Тальменского района Алтайского края

В качестве одной из первых проблем организации деятельности администрации Тальменского района Алтайского края следует отметить тот факт, что на официальном Интернет-сайте администрации, помимо Устава Тальменского района, практически не содержится иных правовых актов, регламентирующих непосредственных образом указанную сферу. В частности,

⁶⁵ План работы Администрации Тальменского района Алтайского края // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

имеются ввиду Положение об администрации района; положения об органах администрации района (на сайте представлены лишь единичные: Положение об управлении муниципальным имуществом; Положение о Комитете по финансам, налоговой и кредитной политике; Положение о координационном комитете содействия занятости населения); приказов главы администрации о наделении теми или иными полномочиями в рамках законодательства заместителей главы администрации и др.

Между тем, именно Положение об администрации района призвано служить основополагающим нормативным актом на муниципальном уровне, непосредственно регламентирующем ряд принципиальных вопросов в сфере сущности, прав, обязанностей, структуры органа.

Выделяется ряд проблем непосредственно деятельности администрации Тальменского района, носящих одновременно научно-теоретический, законодательный и практический характер.

В частности, науке муниципального права указывается на неоднозначность позиции законодателя в вопросе правотворческой деятельности местной администрации, в вопросе возможности издания главой администрации правовых актов от собственного имени.

Так, по мнению, Э.В. Дубинкина наблюдается явное противоречие между принципом коллегиальной деятельности местной администрации и единоначалия деятельности ее главы (непосредственно издания им правовых актов), проявляющееся в том, что из самих понятий издаваемых главой актов следует неединоличность принятия решений («постановление местной администрации», «распоряжение местной администрации»). Для разрешения указанной проблемы автор предлагает законодательно скорректировать принцип единоначалия управления местной администрацией ее главой посредством внесения элементов коллективного руководства, исходя из сложности и объемности вопросов, решаемых данным органом.

Тогда как от элемента коллегиальности в решениях местной администрации, по мнению автора, следует уйти. В этой связи Э.В. Дубинкин

предлагает в ч. 1 и ч. 6 ст. 43 ФЗ от 2003 г. о МСУ внести изменения и закрепить норму о том, что глава местной администрации издает акты главы местной администрации.

Автор замечает, что после внесения таких изменений указанные нормы перестанут противоречить ч. 1 ст. 34 ФЗ от 2003 г. о МСУ, где законодатель четко разграничил главу местной администрации и собственно местную администрацию⁶⁶.

Автором Устава Тальменского района в части издания главой администрации района правовых актов и собственно текстов таких правовых актов подтверждает сказанное Э.В. Дубинкиным: единолично главой принимается (издается) правовой акт, носящий элемент коллективного решения⁶⁷.

С учетом сказанного присоединяемся к предложению Э.В. Дубинкина по изменению федерального законодательства, что повлечет необходимость внесения изменений в местное законодательство.

В области правоприменительной формы деятельности местной администрации современные исследователи – В.Я. Авдонькин, Л.Л. Медведева и др. указывают на важность осуществления муниципальными образованиями международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами⁶⁸.

Такая деятельность способствует достижения одной из главных целей деятельности местной администрации – социально-экономическое развитие территории муниципального образования.

Однако, как сказано выше, на сайте администрации Тальменского района не представлено сведений об осуществлении такой деятельности районом, не

⁶⁶ Дубинкин Э.В. Указ. соч. С. 91.

⁶⁷ Муниципальные правовые акты Администрации Тальменского района // Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

⁶⁸ Авдонькин В.Я. О внешнеэкономической деятельности муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 27. С. 74; Медведева Л.Л. Туристический продукт как фактор социально-экономического развития внешнеэкономической деятельности муниципальных образований // JOURNAL OF ECONOMIC REGULATION. 2011. № 3. Т. 2. С. 88.

представлено правовых актов администрации как органа местного самоуправления, уполномоченного на ее осуществление.

С одной стороны, Тальменский район Алтайского края объективно не имеет государственной границы с иностранными государствами. С другой – район располагается в границах субъекта РФ, обладающего потенциалом разного характера для развития международного сотрудничества (в сферах торгово-экономической, научно-технической, гуманитарной, культурной, разного вида туризма и др.). Наконец, исследователями в области тематики предлагается широкий ряд мер в области осуществления муниципальным образованием внешнеэкономической и иной международной деятельности, и возможность применения некоторых форм такого сотрудничества, полагаем, вполне может быть рассмотрена администрацией Тальменского района.

К таким формам сотрудничества можно отнести:

- представительство интересов на всемирном и региональном уровнях (участие представителей местных властей в работе международных союзов и ассоциаций по местному самоуправлению – как в качестве прямого, так и опосредованного членства; участие в работе международных конференций, конгрессов и т.п.);

- прямое сотрудничество с муниципальными образованиями разных городов и стран («побратимство»; обмен опытом решения различных социально-экономических проблем; обмен в области культуры – визиты представителей, творческих коллективов, фестивали дружбы и др.);

- научно-техническое сотрудничество (проведение выставок достижений науки и техники, в особенности в сфере муниципального хозяйства; обмен опытом);

- совместная социально-экономическая деятельность (создание совместных предприятий; привлечение зарубежных инвесторов; сотрудничество на уровне торговли, охраны окружающей среды и др.)⁶⁹.

⁶⁹ Авдонькин В.Я. Указ. соч. С. 75-76.

Таким образом, существуют формы и виды в целом международного сотрудничества, способствующее развитию разных сфер муниципального образования – не только социально-экономических, но и культурных, экологических и др. В это связи целесообразно изучить опыт работы иных муниципальных образований Алтайского края или муниципальных образований соседней Тальменскому району Новосибирской области и др.

Наконец, на сегодняшний день не существует критериев, метода оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в сфере муниципального управления. Так, во вступительной части действующего Постановления Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» отмечено, что одной из характеристик предмета оценки является деятельность органов исполнительной власти в сфере муниципального управления, в перечне показателей отсутствует оценка этой деятельности⁷⁰.

На данную проблему неоднократно обращалось внимание в науке муниципального права, например, в работах Е.А. Лубашева, М.В. Лукина К.И. Ступиной, Н.В. Пузиной и др.⁷¹

На сайте администрации Тальменского района не представлено ни одного местного правового акта в сфере оценки эффективности деятельности вообще органов местного самоуправления района и в частности – администрации района.

С 2017 г. в Алтайском крае планировалось ежегодное проведение IT-опроса в соответствии с указом Губернатора Алтайского края от 25.12.2013 №

⁷⁰ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. N 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 (ред. от 26.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2012. 12 ноября. № 46. Ст. 6350.

⁷¹ Лубашев Е.А. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в Российской Федерации // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2012. № 4. С. 101; Ступина К.И. Оценка эффективности органов исполнительной власти на муниципальном уровне: состояние и пути совершенствования // От синергии знаний к синергии бизнеса. Сборник материалов III международной научно-практической конференции. Омск, 2016. С. 323.

72 «Об оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Алтайского края или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований».

Итоги опроса, проведенного в 2017 г. среди жителей Тальменского района показали, что чуть более 35% опрошенных однозначно удовлетворены деятельностью главы администрации района⁷². Но к недостаткам данного опроса следует отнести, как минимум факт проведения опроса в электронной форме; так же то, что удельный вес опрошенного населения старше 18 лет составил 40%; низкое число респондентов – 0,3% от всего населения района.

Сказанное позволяет сделать выводы о некоторых проблемах организации и деятельности администрации Тальменского района Алтайского края: 1) слабое наполнение официального Интернет-сайта информацией правового характера о предназначении, полномочиях органов администрации; 2) правовой пробел на местном законодательном уровне в виде отсутствия Положения об администрации; 3) наличие предложений по внесению изменений в законодательство в сфере единоличного руководства главой администрацией района – на федеральном, а затем муниципальном уровнях; 4) отсутствие мер по реализации внешнеэкономической и международной деятельности администрацией; 5) отсутствие мер по оценке эффективности деятельности администрации (в том числе критериев оценки).

⁷² Итоги IT-опроса населения, проведенного в соответствии с указом Губернатора Алтайского края от 25.12.2013 № 72 в разрезе муниципальных образований по состоянию на 21.12.2017 / Официальный сайт Администрации Тальменского района Алтайского края. [Электронный ресурс]. URL: <http://tal-alt.ru>.

Заключение

Вопросы эффективности организации и деятельности органов местного самоуправления и, в частности администрации как исполнительно-распорядительного органа актуальны на протяжении более двух десятков лет – с начала складывания системы местного самоуправления в современной России.

В развитии научной муниципально-правовой мысли становление современного исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления связывается с Законом РСФСР от 1991 г. № 1550-1 «Об общих началах местного самоуправления и народного хозяйства СССР».

Анализ правовых норм, регламентировавших общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в 1990-е гг., позволил сделать вывод, что его создание началось не «с нуля», а на базе действовавших ранее исполнительных комитетов Советов. При взятом властью курсе на отход от идеологии и жесткой централизации власти процесс правового и реального развития данных органов не всегда шел по пути демократизации. Само правовое закрепление статуса исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления объективно являлось поэтапным, постепенно находило отражение в законодательстве разных уровней: федеральном, региональном, местном.

На конституционном уровне (ст. 3) муниципальная власть закреплена в качестве одной из двух форм публичной власти в стране, а ее органы, в том числе исполнительно-распорядительный – в качестве органов публичной власти.

Да данном этапе сложилась научная тенденция к определению особого места администрации в системе органов местного самоуправления по ряду причин: 1) исполнительной распорядительный характер деятельности на местном уровне («горизонтальном»); 2) не вхождение в систему

государственных органов власти и 3) одновременная интергированность в нее путем наделения рядом государственных функций («вертикальный» уровень).

Под местной администрацией предлагаем понимать обязательно формируемый исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, обеспечивающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным, региональным и муниципальным законодательством, в пределах собственных полномочий решение вопросов местного значения, реализацию отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления в установленном законом порядке, путем принятия властных распорядительных актов.

Правовую основу деятельности администрации местного самоуправления в России составляет совокупность норм международного, в том числе регионального, и национального характера. Национальное законодательство представлено на всех уровнях федеративного государства: федеральном, региональном, муниципальном. Правовые нормы, непосредственным образом регламентирующие деятельность администрации Тальменского района Алтайского края, содержатся в ФЗ от 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Уставе Тальменского района Алтайского края.

Непосредственно правовую основу организации и деятельности администрации Тальменского района на муниципальном уровне, помимо Устава Тальменского района, составляют Постановление Администрации Тальменского района «Об утверждении Регламента администрации Тальменского района» от 03.10.2002 г. №553 и Решение Тальменского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 17.11.2017 № 37 «Об утверждении структуры Администрации Тальменского района Алтайского края».

В целом нормы Устава Тальменского района, Регламента администрации и Решения о структуре администрации не противоречат федеральному законодательству в данной сфере.

Отсутствует Положение об администрации Тальменского района Алтайского края как один из основных нормативных актов, непосредственно регламентирующий задачи администрации как органа местного самоуправления; ее полномочия (правотворческие, правоприменительные и иные: осуществление каких видов общественных отношений обеспечивается в пределах компетенции; какие виды деятельности осуществляет непосредственно; виды мониторинга и др.); права в целях реализации полномочий; ответственности главы администрации и др.

Структура администрации Тальменского района является довольно сложной, включающей в себя разные по характеру (функциональные и территориальные) и организационной форме (отделы, секторы, комиссии, комитеты, советы и др.) элементы и ряд должностных лиц. В ходе взаимодействия ее элементов обеспечиваются координационные и субординационные связи в рамках администрации. В процессе взаимодействия ряда ее элементов с государственными органами и негосударственными организациями непосредственно реализуется исполнительно-распорядительное предназначение администрации местного самоуправления.

Полномочия главы администрации района, администрации района, Совета народных депутатов района разграничены на уровне Устава Тальменского района. Иных нормативных актов по разграничению полномочий не имеется.

По характеру выделяются следующие основные правовые формы деятельности администрации Тальменского района Алтайского края: правотворческая, правоприменительная и административная, обусловленные правовым статусом данного органа; по форме – заседания (Совета администрации, комиссий, комитетов и др.; взаимодействие с представительным органом местного самоуправления; работа с гражданами и др.).

Не отражено на официальном сайте администрации Тальменского района – имеется ли утвержденное главой района, указанное в Регламенте

администрации и Уставе Тальменского района Положение о Совете администрации и его составе как органе, рассматривающем и решающем важнейшие вопросы управления районом. В противном случае данный правовой пробел нуждается в ликвидации.

В целях совершенствования организационной структуры администрации Тальменского района Алтайского края предлагаем ряд мероприятий:

- создание отдела кадров. В настоящее время непосредственно такого отдела в структуре нет, несмотря на то, что численный состав сотрудников администрации достиг 72 человек (53 из них – муниципальные служащие);

- разработка созданным отделом кадров мероприятий по совершенствованию процесса подбора и адаптации сотрудников и персонала администрации района. С одной стороны, такая деятельность необходима для вновь поступающих сотрудников; с другой – она должна быть системной, поскольку, например, постоянно совершенствуется законодательство в сфере муниципальной службы, противодействия коррупции и др.;

- разработка отделом кадров мероприятий по совершенствованию процесса обучения и переобучения персонала. Анализ уровня образования муниципальных служащих показал необходимость в повышении квалификации в сфере государственно-муниципального управления и в специальных сферах (рассмотрение обращений граждан; противодействие коррупции, обеспечение безопасности и антитеррористическая деятельность, защита персональных данных и др.);

- выделение самостоятельного отдела по работе с обращениями граждан. В настоящее время отделом программного обеспечения информатизации и работе с обращениями граждан, исходя из Положения о данном отделе, осуществляется функция по организации и проведению личного приема граждан главой администрации и его заместителями, тогда как в принципе работа в обращениями граждан, предусмотренная ФЗ от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», шире и

разнообразнее и сегодня на всех уровнях власти ей уделяется повышенное внимание.

Полагаем, две разные сферы, совмещенные в данном отделе, смогут получить более качественное развитие по-отдельности.

В целях совершенствования правовых форм деятельности администрации Тальменского района Алтайского края предлагаются следующие мероприятия:

- повышение степени открытости деятельности администрации и муниципальных служащих путем более оперативного отражения на официальном сайте администрации в сети Интернет актуальных версий положений о подразделениях администрации, должностных инструкций и др.;

- расширение работы с обращениями граждан, в том числе расширение информирования населения и СМИ об итогах этой работы (график личного приема граждан главой администрации и его заместителями (день, часы, место); размещение отчетов о рассмотрении обращений граждан (количество, наиболее актуальная тематика); Анализ тематики обращений может позволить администрации «выйти» в местную прессу с некоторыми рекомендациями, разъяснениями по наиболее важным для населения района вопросам.

В правотворческой деятельности администрации следует обратить внимание на необходимость:

- разработки и утверждения Положения об администрации Тальменского района Алтайского края;

- приведения норм Регламента администрации в соответствие с нормами Решения о структуре администрации (в частности, в Регламенте отражены некоторые должностные лица и подразделения, которые в действующей структуре отсутствуют или носят иные наименования и др.);

- упорядочение норм Регламента администрации и некоторых должностных инструкций в части ответственности, контроля и др. (во-первых, как указано выше, указаны устаревшие данные по структуре администрации; во-вторых, например, в должностной инструкции управляющего делами

администрации отсутствует норма об ответственности за организацию работы с обращениями граждан, а в Регламенте такая норма имеется и др.);

- разработка и утверждение главой района Положения о Совете администрации и его составе (при отсутствии);

- создание правовой базы по реализации федерального антикоррупционного законодательства – этот сегмент деятельности крайне слабо отражен на сайте.

Наконец, в сфере организации деятельности администрации Тальменского района Алтайского края выявлены некоторые проблемы:

- противоречие принципа единоначалия управления местной администрацией ее главой принципу коллегиальной деятельности в части издания нормативных актов администрации, коллективных по характеру, но единоличных по принятию. Данное противоречие существует на федеральном уровне, и нашло отражение в Уставе Тальменского района. Предлагается в ч. 1 и ч. 6 ст. 43 ФЗ от 2003 г. о МСУ внести изменения и закрепить норму о том, что глава местной администрации издает акты главы местной администрации, что будет соответствовать ч. 1 ст. 34 ФЗ от 2003 г. о МСУ и должно найти отражение в муниципальном законодательстве;

- отсутствие мер по реализации внешнеэкономической и международной деятельности администрации;

- отсутствие мер по оценке эффективности деятельности администрации. Данная проблема характерна в целом для исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления России.

С учетом научно-теоретических дискуссий, правовых пробелов, правоприменительных проблем в сфере правового статуса администрации местного самоуправления и, в частности администрации Тальменского района Алтайского края данная тематика остается актуальной и нуждается в дальнейшем исследовании.

