

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В ПОСЕЛЕНИЯХ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ЦЕНТРАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ

В ноябре 2010 г. в Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) были внесены изменения², предусматривающие возможность создания объединённой администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром района (абз. 3 ч. 2 ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ). Таким образом, уставами обоих муниципальных образований (района и поселения–районного центра) может быть предусмотрено возложение функций администрации поселения–районного центра на администрацию муниципального района. При этом отдельного исполнительно-распорядительного органа в поселении, являющемся административным центром района, не будет.

В октябре 2009 г. губернатор Ленинградской области В. Сердюков выступил с предложением объединить должности глав муниципального района и поселения–районного центра, а также сконцентрировать исполнительную власть в муниципальных образованиях в едином органе. И если первая инициатива ленинградского губернатора была ус-

пешно реализована³, то вторая прямо противоречила действующему тогда федеральному законодательству. В этой связи законодательным собранием Ленинградской области была разработана соответствующая законодательная инициатива, внесённая в феврале 2010 г. в Государствен-

³ На территории Ленинградской области в течение последних двух лет были внесены изменения в уставы муниципальных районов и поселений–районных центров (за исключением двух районов – Сланцевского и Кировского), позволившие объединить должности глав района и поселения, являющегося административным центром данного района, без противоречия нормам Федерального закона №131-ФЗ. Ещё одним примером является городское поселение Люберцы и Люберецкий муниципальный район Московской области, в которых должности глав города и района занимает одно лицо, а должность именуется соответствующим образом – глава Люберецкого района, города Люберцы. Покажем на этом примере законодательную возможность совмещения двух должностей. Глава города Люберцы избирается напрямую населением (п. 2 ст. 30 Устава города Люберцы; п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона №131-ФЗ). Одновременно Глава города Люберцы является руководителем Администрации города Люберцы (п. 2 ст. 31 Устава города Люберцы; ч. 2 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ). Совет депутатов Люберецкого района состоит из глав городских поселений, входящих в состав района, и депутатов представительных органов данных поселений (по 2 депутата от каждого поселения). Поэтому Глава города Люберцы входит в состав Совета депутатов Люберецкого района (п. 3 ст. 28 Устава Люберецкого района; п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ). Глава города Люберцы является председателем Совета депутатов Люберецкого района и одновременно Главой Люберецкого района (ст. 36 Устава Люберецкого района; п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона №131-ФЗ).

ную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума ФС РФ).

Однако на этапе обсуждения законопроекта в комитете Государственной Думы ФС РФ по вопросам местного самоуправления инициатива ленинградских законодателей долго не получала поддержки. Так, отрицательную оценку поступившей законодательной инициативе дали Правительство Российской Федерации и Правовое управление Государственной Думы ФС РФ. В частности, в заключении Правительства Российской Федерации было сказано, что не понятно, перед каким органом будет отвечать единая администрация, а также создаются серьёзные затруднения при решении имущественных и бюджетных вопросов муниципальных образований. В отзыве же Правового управления Государственной Думы ФС РФ отмечалось о нарушении новой схемой организации исполнительной власти в муниципальных образованиях принципа самостоятельности данных муниципалитетов, заложенного в Федеральном законе №131-ФЗ⁴.

Но в ходе дальнейших консультаций, проведённых депутатами Законодательного собрания Ленинградской области с комитетом Государственной Думы ФС РФ по вопросам местного самоуправления, было принято решение всё-таки поддержать к принятию Государственной Думой ФС РФ в первом чтении данный законопроект, но с обязательным внесением субъектом законодательной инициативы уточняющих поправок в законопроект ко второму чтению.

⁴ См.: Администрации райцентров и районов всё-таки разрешат объединять // Муниципальная власть. 2010. №4.

* Горский Александр Владимирович, студент 3 курса факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва).

¹ СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

² Федеральный закон от 29.11.2010 №315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №49. Ст. 6411. (далее – Федеральный закон №315-ФЗ).

Каковы же были причины введения нового порядка взаимоотношений района и районного центра? Начнём изложение с официальных причин, озвученных авторами данной законодательной новеллы.

Во-первых, создание объединённой администрации двух муниципальных образований снизит уровень неопределённости у населения районного центра – в какую из двух администраций следует обращаться для решения того или иного вопроса, ведь порой располагаются данные органы в одном здании.

Во-вторых, сосредоточение в единой местной администрации полномочий исполнительно-распорядительных органов муниципального района и поселения – районного центра позволит улучшить качество управления территориями, т. к. по прошествии семи лет после вступления в силу Федерального закона №131-ФЗ стало очевидно, что у местных властей порой отсутствуют в полном объёме исполнять все те полномочия, которыми их наделил указанный закон.

В-третьих, упразднение администрации поселения, являющегося районным центром, позволит сократить расходы местного бюджета на содержание управленческого персонала и административных зданий (не можем удержаться от небольшой реплики: на наш взгляд, странным выглядит аргумент заинтересованной стороны, т. е. администрации муниципального района, что бюджетные средства можно сэкономить за счёт другой стороны, т. е. администрации поселения – районного центра. Получается, нет оппонента – нет проблемы? Не рациональнее ли районной администрации самой изыскивать средства, например, путём сокращения затрат или поиском новых инвестиционных проектов?..).

В-четвёртых, в рамках проводимой административной реформы, направленной, в первую очередь, на сокращение численности государственных и муниципальных служащих, объединение двух местных администраций – это также путь уменьшения количества чиновников. К примеру, за счёт сокращённых администрации и её аппарата в небольшом городском поселении Валдай Новгородской области вы-

свободится около 5 млн. руб., а в таком крупном городе, как Александров Владимирской области – порядка 44 млн. руб.⁵

В-пятых, у администраций района и районного центра фактически присутствуют дублирующие функции. При этом нередко при решении общих вопросов администрация поселения, являющегося административным центром муниципального района, ставит всевозможные бюрократические препоны (особенно в имущественных отношениях и в градостроительной сфере), не способствующие успешному исполнению администрациями обоих муниципальных образований полномочий⁶. В этой связи создание объединённой администрации «позволит выработать единые подходы к социально-экономическому развитию муниципальных образований, сформировать сбалансированные программы развития территорий, <...> более рационально получать и использовать налоговые и иные доходы, использовать муниципальное имущество <...>»⁷.

Как известно, Федеральный закон №131-ФЗ ввёл повсеместно двухуровневую систему местного самоуправления, предполагающую избрание местных органов власти как на уровне муниципальных районов, так и поселений, в них входящих. За каждым муниципальным образованием закреплены определённые полномочия, а, следовательно, и ответственность. Только в городских округах местное самоуправление осталось одноуровневым, совмещая полномочия городского поселения и муниципального района. Таким образом, новая модель местного самоуправления предусматривала некое «дробление» территории района:

⁵ См., напр.: Лукьянова Е. О возможном объединении Администраций района и города [Электронный ресурс] // URL: <http://www.valday.com/19.03.2011/4>; Нет администрации – нет проблем? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.alexnews.info/archives/6938>.

⁶ См.: Петрова Л. Администрацией едины [Электронный ресурс] // URL: <http://www.47news.ru/2010/12/21/016/>.

⁷ Смолев С. И. Приглашаем к разговору: объединение администраций района и города [Электронный ресурс] // URL: http://www.alexandrov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=1.

исполнительно-распорядительный орган поселения, являющегося административным центром муниципального района, формируется самостоятельно и оказывается вне контроля администрации района. А ведь именно на территории районного центра расположены, в основном, главные предприятия-налогоплательщики, сосредоточены самая дорогая земля и недвижимость.

В результате, наличие двухуровневой местной власти на одной территории порождает конфликты «по вертикали», т. е. между главой администрации поселения – районного центра и главой администрации муниципального района. Приведём пример «конфликта интересов» из реальной местной практики. Администрация городского поселения Александров выдает предпринимателям разрешение на торговлю на Привокзальной площади города, в то время как Администрация Александровского района приказывает торговлю и вовсе запретить⁸.

Бороться с возникающими конфликтами пытаются административными методами, исходя из принципа «нет института – нет проблемы». Однако коренная причина конфликтов не в том, что различные уровни власти отстаивают разные интересы (что вполне логично), а в том, что отсутствует культура компромисса и поиска диалога. Чиновники одного уровня готовы решать проблемы только в той ситуации, когда в этом процессе они становятся главными, т. е. подчиняют своих оппонентов. Так как упразднить разные властные «этажи» в силу федеративной природы России невозможно, бюрократия пытается создать такие схемы властных взаимоотношений, при которых создаётся иллюзия контроля одним уровнем власти другого.

На наш взгляд, именно существование многочисленных конфликтов на местном уровне и привело к появлению возможности создания единой администрации в районе и поселении – районном центре.

Прежде чем перейти к анализу положительных и отрицательных сторон изменений, внесённых в

⁸ См.: Нет администрации – нет проблем? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.alexnews.info/archives/6938>.

Федеральный закон №131-ФЗ, рассмотрим более подробно суть данных законодательных нововведений.

Как уже отмечалось выше, новые положения ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ предусматривают возможность создания объединённой местной администрации муниципального района и поселения–районного центра. Важно отметить, что создание единой администрации не повлечёт за собой упразднения муниципальных образований. Речь идёт только о создании единой исполнительно-распорядительной власти при безусловном сохранении представительных органов муниципального района и поселения, являющегося административным центром района.

Новые нормы Федерального закона №131-ФЗ не носят императивный характер. Их применение возможно в случае обоюдного согласия представительных органов района и поселения–районного центра.

Для муниципальных образований, изъявивших желание объединить свои администрации, основной задачей является подготовка внутренне согласованных изменений в их уставы. Однако какого-либо механизма для согласованного изменения уставов муниципального района и поселения–районного центра Федерального законом №315-ФЗ не предусмотрено. Для выполнения данного законодательного пробела предложено несколько «пошаговых» вариантов образования объединённой местной администрации⁹.

1) Начальным этапом реформирования исполнительно-

⁹ См. напр.: *Тимченко В.* Основные направления развития местного самоуправления и его основ в 2011 году [Электронный ресурс] // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053048124056048052.html>; *Петрова Л.* Большая часть районов Ленинградской области изъявила желание объединить администрации городов-райцентров и районов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spbgid.ru/index.php?news=213972>; *Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Гаврилова Л. В., Праскова С. В.* Методические рекомендации по образованию единой местной администрации для муниципального района и поселения–административного центра муниципального района // Муниципальная служба. 2011. №3. С.31-40.

распорядительных органов муниципального района и поселения, являющегося административным центром данного района, может стать создание по решению представительных органов обоих муниципальных образований рабочей группы по подготовке соответствующих изменений в уставы. Принципиально важным становится вопрос выработки единых (по смыслу) изменений в уставы муниципального района и поселения–районного центра, в противном случае закрепление несоответствующих наборов полномочий объединённой администрации в учредительных актах муниципальных образований приведёт к коллизии, на разрешение которой Федеральный закон №131-ФЗ ответа не даёт¹⁰. Для некоторой «подстраховки» от возможной подобной ситуации некоторые специалисты предлагают воспользоваться механизмом заключения соглашения между муниципальными образованиями, закрепив в нём принципы процесса создания объединённой администрации¹¹. Однако стоит отметить, что такое соглашение является лишь *закреплением намерений сторон* и никаких обязательных последствий повлечь не может, т. к. отсутствует механизм понуждения сторон к исполнению условий, предусмотренных данным соглашением.

2) Следующим шагом является рассмотрение и принятие в первом чтении представительными органами района и поселения–районного центра поправок, подготовленных рабочей группой.

3) После этого совместным постановлением представительных органов указанных муниципальных образований назначаются публичные слушания.

4) С учётом высказанных местным населением на публичных слушаниях замечаний дорабатываются изменения в уставы муниципального района и поселения, являющегося административным центром района.

¹⁰ См.: *Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Гаврилова Л. В., Праскова С. В.* Методические рекомендации по образованию единой местной администрации для муниципального района и поселения–административного центра муниципального района // Муниципальная служба. 2011. №3. С.34, 35.

¹¹ См.: Там же. С.35.

5) Затем поправки в уставы должны быть приняты представительными органами соответствующих муниципальных образований во втором и третьем чтениях.

6) После подписания главами района и поселения–районного центра поправок в уставы данных муниципальных образований, обновлённые учредительные акты отправляют на регистрацию в соответствующее управление Министерства юстиции Российской Федерации.

7) Зарегистрированные редакции уставов подлежат официальному опубликованию.

Однако в соответствии с абз. 2 ч. 8 ст. 44 Федерального закона №131-ФЗ, изменения в устав, касающиеся структуры органов местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий органов местного самоуправления, принявших данные изменения. Таким образом, фактическое создание единой исполнительной власти в муниципальном районе и поселении–районном центре возможно только после выборов в представительные органы указанных муниципальных образований.

В разъяснении комитета Государственной Думы ФС РФ по вопросам местного самоуправления отмечается, что применение новых положений Федерального закона №131-ФЗ подразумевает единственную схему организации местной власти: главы муниципального района и поселения–районного центра должны исполнять полномочия председателей представительных органов соответствующих муниципальных образований, а местную администрацию возглавляет лицо, замещающее должность по контракту (так называемый «сити-менеджер»). Если же указанные лица в настоящее время замещают должности глав местных администраций, то реализация новой схемы организации исполнительно-распорядительной власти возможна только после истечения полномочий данных должностных лиц¹².

Если исполнительно-распорядительные органы муниципаль-

¹² См.: *Тимченко В.* Основные направления развития местного самоуправления и его основ в 2011 году [Электронный ресурс] // URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053048124056048052.html>.

ного района и поселения–районного центра возглавляют лица, замещающие должности руководителей данных органов по контракту, то расторгнуть с ними контракт не представляется возможным, потому что такое основание не предусмотрено ч. 10 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ. Однако восполнить этот законодательный пробел можно путём досрочного сложения полномочий, чем, к примеру, и не преминул воспользоваться в апреле 2011 г. глава Администрации Тихвинского района Ленинградской области¹³.

К каким результатам приведёт рассмотренное нами нововведение, упростит или усложнит оно систему местного самоуправления? Представляется, что последствия законодательных новелл будут носить неоднозначный характер.

1. Введение, по сути, новой модели организации местной власти констатирует невозможность федерального центра выработать желаемый ему единый образец организации системы органов местного самоуправления: разные территории требуют разных управленческих моделей. Поэтому изначально предусмотренные Федеральным законом №131-ФЗ модели оказались явно недостаточными. В этом плане изменения федерального законодательства носят позитивный характер. Однако на этом всё положительное заканчивается.

2. Новая законодательная схема организации местной исполнительной власти противоречит концепции Федерального закона №131-ФЗ «поселения – для населения, районы – для поселений», а также принципу самостоятельности муниципальных образований, заложенному в этом же федеральном законе.

При формировании местного самоуправления *государство обязано гарантировать и обеспечить равноправие муниципальных образований* как территориальных объединений граждан, реализующих конституционное право на осуществление местного самоуправления (пп. 4, 6 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от

¹³ См.: В Тихвинском районе – кадровые перестановки [Электронный ресурс] // URL: <http://www.lenoblinform.ru/?q=node/4932>.

11.11.2003 №16-П¹⁴). Принятие законодательных решений, предусматривающих прямое или косвенное соподчинение муниципальных образований (т. е. нарушение принципа «двухуровневости» местного самоуправления) недопустимо.

В этой связи отсутствие у поселения–районного центра собственной администрации означает *фактическое подчинение муниципальному району* через лишение поселения–районного центра финансовой и организационной самостоятельности в части формирования бюджета, управления имуществом, контроля за текущей деятельностью местной администрации¹⁵.

Так, полномочия по управлению муниципальной собственностью, по сложившейся практике, принадлежат исполнительно-распорядительному органу муниципального образования. В случае же создания объединённой администрации муниципального района и поселения–районного центра логичным выглядит передача данных полномочий администрации муниципального района как органу, имеющему необходимый аппарат для реализации полномочий по управлению собственностью поселения–районного центра. Однако при такой схеме поселение, являющееся административным центром муниципального района, практически полностью утрачивает контроль за своей собственностью. Для предотвращения установления подчинительной связи между районом и районным центром предлагается распределить соответствующие полномочия между представительным органом поселения–районного центра и местной администрацией муниципального района посредством издания представительным органом решения на основании отсылочной нормы устава поселения,

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 №16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СЗ РФ. 2003. №46 (ч. 2). Ст. 4509.

¹⁵ См.: *Вобленко С., Черников В.* Объединение функций администраций муниципальных образований // Местное самоуправление. 2010. №12. С.9–12.

являющегося административным центром района¹⁶. На наш взгляд, такое предложение не представляет собой эффективной меры по соблюдению принципа самостоятельности муниципальных образований. Выведение вопроса разграничения полномочий по управлению собственностью поселения, являющегося административным центром района, из-под уставного регулирования таит в себе опасность следующего характера: изменение местной политической конъюнктуры будет обуславливать «маятниковую» смену ориентиров в вопросе управления муниципальной собственностью (ведь принять решение представителю органа легче, чем изменить нормы устава муниципального образования) от представительного органа поселения–районного центра к объединённой администрации, что не гарантирует эффективного распоряжения данной собственностью.

3. Возможность объединения администраций двух различных муниципальных образований находится в определённом логическом противоречии с другими нормами Федерального закона №131-ФЗ. Так, п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ гласит, что представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав данного района, и депутатов, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с *равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства*. При новой же модели организации исполнительно-распорядительной власти в муниципальном районе и поселении–районном центре создаётся возможность доминирования при принятии решений районного масштаба одного из поселений, т. к. администрация района прямо возглавляет и представляет одно из поселений–районный центр.

¹⁶ См.: *Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Гаврилова Л. В., Праскова С. В.* Методические рекомендации по образованию единой местной администрации для муниципального района и поселения–административного центра муниципального района // Муниципальная служба. 2011. №3. С.32.

4. Нормы Федерального закона №315-ФЗ не предусматривают возможности разрабатывать единый бюджет для муниципального района и поселения-районного центра. Поэтому объединённой администрации придётся оперировать двумя отдельными местными бюджетами. В ситуации, когда и в районе, и в поселении-районном центре функционируют собственные исполнительно-распорядительные органы, при разработке бюджета администрация муниципального района всеми силами стремится минимизировать ту часть расходов, которая, в соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 15 Федерального закона №131-ФЗ, предназначена для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности административного центра, в то время как администрация поселения-районного центра стремится получить максимально большие средства из районного бюджета. В случае с объединённой администрацией сделать это одновременно невозможно. В итоге объединённая администрация района и поселения-районного центра будет вынуждена встать на чью-либо сторону, тем самым, вызвав конфликт между представительными органами, которые не захотят ущемления финансовых интересов своих муниципальных образований.

5. В соответствии с ч. 8 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ структура администрации муниципального образования утверждается представительным органом по представлению главы администрации. Логичным было бы предположить, что в формировании объединённой администрации двух муниципальных образований должны принимать участие представительные органы обоих муниципальных образований. Однако Федеральный закон №315-ФЗ не предусматривает процедуры согласования позиций представительных органов муниципального района и поселения-районного центра при утверждении структуры объединённой администрации. Таким образом, существует вероятность бездействия местной исполнительной власти, т. к. один из представительных органов указанных муниципальных образований по тем или иным причинам может не утвердить структуру объединённой администрации.

В свою очередь, интерпретируя ч. 8 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ с формально-правовой точки зрения, становится очевидным, что данная норма не предусматривает какой-либо возможности совместного участия представительных органов районного центра и муниципального района в формировании объединённой администрации. Следовательно, представительный орган поселения-районного центра де-юре лишается возможности оказывать влияние на исполнительно-распорядительный орган, что является нарушением системы «сдержек и противовесов» на местном уровне.

6. Не согласимся с мнением тех авторов, которые считают, что с созданием объединённой администрации муниципального района и поселения-районного центра возникает вопрос об умалении права граждан на осуществление местного самоуправления при избрании главы данной администрации¹⁷. Согласно абз. 4 ч. 5 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ одна треть конкурсной комиссии, создаваемой для назначения главы объединённой администрации муниципального района и поселения-районного центра, назначается представительным органом поселения, являющегося административным центром района. Конечно, здесь мы видим лишь опосредованное (или так называемое «второй степени») влияние местного сообщества на процесс назначения «сити-менеджера». Однако некоторое «отдаление» граждан от формирования местной исполнительно-распорядительной власти присуще вообще законодательной модели, предусматривающей назначение, а не прямое избрание главы администрации муниципального образования.

7. В соответствии с ч. 5.1 ст. 36, п. 2 ч. 6.1 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ глава местной администрации обязан ежегодно представлять отчёт о результатах деятельности возглавляемого им исполнительно-распорядительного органа представителю муниципальному органу муници-

пального образования. Объединённая администрация муниципального района и поселения, являющегося районным центром, что следует из её природы, будет подотчётна двум представительным органам. Однако Федеральный закон №315-ФЗ в своих положениях не закрепил особой процедуры отчётности главы объединённой администрации представительным органам муниципального района и поселения-районного центра. Получается, что представительный орган поселения, являющегося административным центром муниципального района, формально теряет полномочие по утверждению отчёта главы объединённой местной администрации. При этом не стоит забывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 17 Федерального закона №131-ФЗ не допускается подчинение органа одного муниципального образования органу другого муниципального образования, т. е. местная администрация муниципального района не может быть подотчётна представителю муниципальному органу поселения-районного центра.

Предлагается преодолеть такой строгий запрет путём закрепления полномочия объединённой администрации по подготовке и представлению отчётов как представителю муниципальному органу района, так и представителю муниципальному органу районного центра¹⁸.

Однако, на наш взгляд, предложенная мера не решит существующую проблему по двум причинам. Во-первых, закрепление обязанности главы объединённой администрации представлять отчёт о проделанной работе представителю муниципальному органу поселения, являющегося административным центром района, противоречит нормам действующего законодательства, что может послужить основанием для отказа в регистрации новой редакции уставов муниципального района и

¹⁸ См.: *Арбатская Ю. В., Васильева Н. В., Гаврилова Л. В., Праскова С. В.* Методические рекомендации по образованию единой местной администрации для муниципального района и поселения-административного центра муниципального района // Муниципальная служба. 2011. №3. С.34; *Праскова С. В.* Единая местная администрация для поселений и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. №3. С.12.

¹⁷ См., напр.: *Праскова С. В.* Единая местная администрация для поселений и муниципального района: шаг вперед или два назад? // Муниципальное право. 2011. №3. С.11.

поселения–районного центра в соответствующем управлении Министерства юстиции Российской Федерации. Во-вторых, даже если и допустить, что подобная норма будет всё-таки закреплена в уставах муниципальных образований, возникает другой проблемный момент. Федеральный закон №131-ФЗ не содержит правовых последствий неутверждения представительным органом районного центра ежегодного отчёта объединённой администрации. А такая ситуация вполне возможна, если предположить, что администрация в своей деятельности займёт сторону муниципального района.

8. В обновлённой редакции Федерального закона №131-ФЗ присутствует юридическая коллизия следующего содержания. Согласно ч. 6 ст. 37 Федерального закона №131-ФЗ работодателем главы администрации, замещающего должность по контракту, выступает представительный орган муниципального района, председатель которого подписывает этот контракт. Однако в случае с объединённой администрацией у её главы отсутствует единый наниматель. Нормы Федерального закона №315-ФЗ не предусматривают подписание контракта двумя председателями представительных органов соответствующих муниципальных образований, равно как и принятие представительными органами района и поселения–районного центра совместных решений о проведении конкурса на замещение должности главы администрации и принятии его на работу.

9. Как отмечалось в начале представленной работы, одной из причин лоббирования новой схемы организации исполнительной власти в районе и поселе-

нии–районном центре является необходимость экономии средств местных бюджетов на содержание управленческого аппарата. Таким образом, в случае передачи районной администрации полномочий администрации поселения–районного центра численный состав районных чиновников не изменится. Однако при этом будут увеличены средства на содержание объединённой администрации. Получается, что создание объединённой администрации банально приведёт к увеличению зарплат сотрудников районной администрации. Но где гарантия, что за большее количество денежных средств обновлённая администрация сможет эффективнее осуществлять управление муниципальным районом и его административным центром, тем более что полномочий, а следовательно, и ответственности будет в два раза больше?..

И, наконец, изменения во властных системах поселений–районных центров могут вызвать новую волну «перекраивания» административно-территориального деления субъектов Федерации. Вопрос объединения администраций двух муниципальных образований может стать ключевым в местной политике. Борьба руководства поселения, являющегося административным центром района, за право самостоятельного управления данным муниципальным образованием вполне может спровоцировать волну изменений статусов районных центров с «городского поселения» на «городской округ», что не способствует стабильности развития определённых территорий. В качестве примеров приведём город Александров, где в июне 2011 г. на публичных слушаниях из уст городского ру-

ководства прозвучала идея изменения правового статуса данного муниципального образования на «городской округ»¹⁹, и Сланцевский район Ленинградской области, где противостояние города и района, изъявившего желание объединить администрации, приводит практически к тупиковой ситуации²⁰.

В заключение хотелось бы отметить, что представленная работа носит строго субъективный характер. Общим выводом проведённого исследования может служить тот факт, что местное самоуправление остаётся для федерального центра самым сложным для регулирования публично-властным уровнем. Все предыдущие бюрократические попытки упростить российскую конструкцию власти, доведя «вертикаль власти» до самого управленческого «низа» (т. е. до местного самоуправления), приводили к диаметрально противоположному результату – усложнению и разрастанию местных политических конфликтов. Конкретные результаты функционирования рассмотренного нами нововведения, позволяющие сделать более определённые выводы, мы сможем получить на основе местной практики, но не ранее, чем по прошествии нескольких лет с момента вступления Федерального закона №315-ФЗ в юридическую силу.

¹⁹ См.: Нет администрации – нет проблем? [Электронный ресурс] // URL:

<http://www.alexnews.info/archives/6938>.

²⁰ См.: Петрова Л. Большая часть районов Ленинградской области изъявила желание объединить администрации городов-райцентров и районов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spbgid.ru/index.php?news=213972>.

Прокуратура Алтайского края

Продолжение.

Начало на с. 7.

Дружинский сельсовет, которое не предусматривало рассмотрение проекта генерального плана поселения на публичных слушаниях, чем не только были нарушены требования Градостроительного кодекса РФ, но и ограничены права населения муниципаль-

ного образования на участие в обсуждении непосредственно затрагивающих их вопросов. Протест удовлетворен.

Принимались меры к обеспечению законности муниципальных актов в сфере природопользования, касающихся вопросов охраны зеленых насаждений, обращения с отходами производства и

потребления, благоустройства территорий.

К примеру, решением Барнаульской городской Думы утверждены Правила землепользования и застройки городского округа – г. Барнаула, которыми предусмотрены, в том числе условно разрешенные виды использования городских лесов (строительство

объектов здравоохранения, социальной защиты, инженерной инфраструктуры, автостоянок, предприятий автосервиса, общественного питания и т. д.).

Поскольку условно разрешенные виды использования лесов предполагают их вырубку и размещение объектов ⇒ Окончание на с. 26.