МЕСТНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ КАК ЕДИНОНАЧАЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВА

ТАТЕНОВ М.Б.
к.ю.н., и.о. доцента ОШГУ
ualibrary@mail.ru

В данной статье автор рассматривает правовой статус местной государственной администрации и выделяет принцип единоначалия на основе которого действует данный государственный орган.

The author considers the legal status of local state administration and marks out the one-man managing principle of activity of this state body in this article.

Конституционная реформа 2010 года повлекла за собой изменение определенной части законодательства, среди которой были и нормативные правовые акты, регулировавшие деятельность местной государственной администрации. Так, в июле 2011 года были приняты законы: «О местной государственной администрации» [1] и «О местном самоуправлении» [2] вместо единого закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» [3]. Согласно закону «О местной государственной администрации» упраздняются областные государственные администрации, изменилась процедура назначения глав местных государственных администраций районов и порядок их освобождения от должности.

В соответствии со статьей 2 вышеназванного закона местная государственная администрация - государственный орган исполнительной власти, обеспечивающий на территории района согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики, их взаимодействие с органами местного самоуправления и осуществляющий государственный контроль за их деятельностью по делегированным функциям и полномочиям. Местная государственная администрация осуществляет исполнительную власть в районе и в своей деятельности подотчетна Правительству, а также Президенту Кыргызской Республики по вопросам, входящим в его компетенцию.

Местная государственная администрация является единоначальным органом так как согласно статье 10 вышеназванного закона деятельностью местной государственной администрации руководит на принципах единоначалия глава государственной администрации района аким, который назначается на должность и освобождается от должности Премьер-министром Кыргызской Республики по предложению районного кенеша. Аким является главным государственным должностным лицом на территории района и несет персональную ответственность перед Правительством Кыргызской Республики за его социально-экономическое развитие.

Местная государственная администрация для выполнения своих задач согласно статье 9 вышеназванного закона обладает следующей компетенцией: 1) осуществляет исполнительную власть на соответствующей территории; 2) представляет на утверждение районного кенеша проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение и отчитывается перед районным кенешем о выполнении этих программ; 3) осуществляет контроль за эффективным и целевым использованием средств республиканского бюджета и средств стратегического назначения; 4) привлекает инвестиции и гранты для развития соответствующей территории; 5) обеспечивает эффективное управление государственной собственностью на соответствующей территории; 6) организует привлечение имеющихся ресурсов для

решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач; 7) координирует и осуществляет мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий; 8) осуществляет контроль за соблюдением прав граждан; 9) обеспечивает управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями; 10) оказывает организационное и материально-техническое содействие территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики; 11) осуществляет иные функции и полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Осуществлению вышеназванных полномочий местной государственной администрации содействует в форме руководства и контроля над ней аким, который в соответствии со статьей 11 вышеназванного закона реализует следующие полномочия: 1) организует деятельность государственной администрации на территории района и отвечает в установленном порядке за ее результаты; 2) координирует деятельность территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств, дает согласие на назначение и освобождение от занимаемой должности их руководителей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органов государственной статистики Кыргызской Республики, а также вносит представления об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей; 3) назначает и освобождает от должности работников аппарата местной государственной администрации, принимает к ним меры поощрения и дисциплинарного взыскания; 4) не реже одного раза в год отчитывается перед районным кенешем о результатах своей деятельности и положении дел на соответствующей территории; 5) представляет на утверждение районного кенеша проект бюджета соответствующей территории и отчет о его исполнении; 6) вносит наиболее важные вопросы на рассмотрение районного кенеша, а также вправе поставить вопрос о созыве сессии любого местного кенеша в пределах района и участвовать в ее работе с правом совещательного голоса; 7) представляет соответствующую территорию в отношениях с вышестоящими государственными органами и в международных отношениях; 8) принимает решения о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной собственности, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; 9) оказывает содействие в учете и полном сборе платежей в государственные социальные (пенсионные, страховые) фонды; 10) оказывает содействие налоговым службам в учете налогоплательщиков и сборе налогов; 11) в установленном законом порядке освобождает от занимаемой должности главу исполнительного органа местного самоуправления; 12) осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Правительством и Премьер-министром Кыргызской Республики. Как видно из вышеперечисленных полномочий аким обладает численно большими полномочиями чем сама местная государственная администрация.

В местной государственной администрации, несмотря на то, что она является единоначальным органом, для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительной деятельности создается консультативно-совещательный орган - коллегия. В состав коллегии входят глава местной государственной администрации, его заместители, председатель районного кенеша и другие должностные лица государственных органов, определяемые главой местной государственной администрации. Решения данной коллегии носят рекомендательный характер и могут реализоваться распоряжениями акима.

Полномочия закрепленные в вышеназванной 11 статье аким может реализовать единолично не ставя вопросы на обсуждение на коллегию. Все эти вышесказанные

положения еще раз подтверждают единоначальный характер правового статуса местной государственной администрации.

Для осуществления исполнительной власти наиболее приемлем принцип единоначалия, однако история знает и коллегиальные исполнительные органы, например, в Древнем Риме функционировали коллегиальные исполнительные органы – магистратуры.

У принципа единоначалия есть положительные и отрицательные стороны. Рассмотрим положительную сторону. Деятельность на основе принципа единоначалия позволяет оперативно решать задачи, поставленные перед исполнительными органами. Сложного процесса принятия решения нет. Единоначалие предполагает свободу действий в пределах предоставленных полномочий.

Отрицательной стороной принципа единоначалия является потенциальная возможность нарушения законодательства. Само слово единоначалие говорит о том, что решение принимает одно должностное лицо, при этом оно не спрашивает разрешения или согласия других лиц. Единоличное осуществление компетенции государственного органа или полномочий должностного лица наиболее удобно для совершения должностных преступлений. При единоличном управлении на качество и законность принятых решений могут влиять также иные субъективные факторы: ошибки, угрозы со стороны других лиц и другие. Один человек может легче ошибиться или его легче подкупить, запугать или принудить при принятии решения, чем несколько или много людей в коллегиальном органе.

Для того, чтобы была законность и рациональность в государственном управлении и его эффективность, мы не должны надеяться лишь на то, что в этой сфере должны работать государственные служащие с безупречными нравственно-идеологическими качествами. Мы должны создать объективно и непрерывно работающий механизм на всей территории государства, во всех ветвях власти. Таким механизмом выступает эффективное взаимодействие коллегиальных и единоначальных органов, при контроле и доминировании коллегиального органа над единоначальным.

Таким образом, для обеспечения законности в деятельности местной государственной администрации необходим контроль над ней коллегиального органа, а ближайшим таким органом является районный кенеш. Рассмотрим как обстоит дело с контролем над местной государственной администрацией согласно законодательству.

Согласно статье 15 закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» аким может быть освобожден от занимаемой должности Премьер-министром Кыргызской Республики кроме прочих оснований в следующих случаях: 1) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов, установленное органами прокуратуры; 2) в случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей, приведшего к ухудшению социально-экономической и общественно-политической ситуации в районе, а также за совершение порочащего проступка - с согласия сессии районного кенеша большинством голосов от общего числа депутатов; 3) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов районного кенеша. В случае выражения недоверия акиму депутатами районного кенеша Премьер-министр Кыргызской Республики вправе принять решение об освобождении его от должности либо не согласиться с решением районного кенеша. Если депутаты районного кенеша в течение 3 месяцев повторно примут решение о выражения недоверия акиму, Премьер-министр Кыргызской Республики освобождает его от занимаемой должности. В случае освобождения акима от должности Премьер-министр Кыргызской Республики до назначения новой кандидатуры может назначить исполняющего обязанности акима.

Также согласно статье 19 вышеназванного закона аким несет персональную ответственность за законность принимаемых решений. Споры по восстановлению нарушенных прав местных сообществ, предприятий (объединений), организаций,

учреждений независимо от форм собственности и граждан, возникающие в результате действий или бездействия местной государственной администрации, а также по возмещению ущерба, причиненного в результате неправомерных действий, решаются в суде.

В соответствии с пунктом 2 статьи 63 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года глава местной государственной администрации назначался Президентом по консультации с Премьер-министром и освобождался от должности Президентом самостоятельно либо по представлению Премьер-министра.

В подпункте 6 пункта 5 статьи 27 вышеназванного закона говорилось о выражении недоверия главе районной государственной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей двумя третями голосов от общего числа депутатов районного кенеша. Однако о правовых последствиях такого выражения недоверия в законе ничего не было сказано. По сравнению с таким положением статья 15 нового закона «О местной государственной администрации» предоставляет право районному кенешу контролировать главу местной государственной администрации.

Возможность районного кенеша при содействии Премьер-министра освобождать от должности акима единственное по нашему мнению прогрессивное нововведение в новом законе. Однако, одним из основных не разрешенных вопросов остается прерогатива районного кенеша самостоятельно избирать акима района. Если по прежнему закону главу местной государственной администрации района назначал Президент по консультации с Премьер-министром, то в новом законе акима назначает Премьер-министр по предложению районного кенеша из числа кандидатур (не менее 3), представленных самим же главой Правительства. В данном случае право назначения акима перешло от одного высшего должностного лица к другому без никакого демократического нововведения. В развитых демократических странах мира, таких как Великобритания, Германия, Франция, Италия, Япония, Канада глав исполнительных органов в административно-территориальных единицах самостоятельно избирают местные коллегиальные представительные органы. В результате таких выборов к власти приходят достойные люди, ответственные перед населением и коллегиальным представительным органом их избравшим. Действенный контроль местного коллегиального представительного органа над исполнительным органом и его главой побуждают последних к эффективной работе. Подобный опыт избрания глав исполнительных органов административно-территориальных единиц был бы полезен и для нашей страны.

Список использованной литературы:

1. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года. - № 96.- "Эркин Тоо" от 22 июля 2011 года. - № 59;
2. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года. - № 101.- "Эркин Тоо" от 22 июля 2011 года. - № 59;
3. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года. - № 99. - "Эркинтоо" от 6 июня 2008 года. - № 40-41.