

© 2010 г. Ю.П. Жихар

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГЛАВЫ УПРАВЫ РАЙОНА ГОРОДА МОСКВЫ

Рассматриваются организационные аспекты устройства и функционирования управ районов города Москвы; подробно исследуется правовое положение главы управы. Делается вывод о том, что нормы законодательства о государственной гражданской службе регулирует административно-правовой (служебный) статус руководителя управы, включающий его права, обязанности и ответственность в качестве гражданского служащего.

Ключевые слова: глава управы, компетенция, полномочия.

В многогранной деятельности районных управ велика роль руководящего состава, и в первую очередь главы управы. Правовая характеристика должностей руководителей управ как государственных служащих подчеркивает особый характер выполняемой ими деятельности и предоставленных для этого властно-распорядительных полномочий. Главы должны в одном случае осуществлять руководство управами, принимать приказы и распоряжения, в другом – отвечать за работу отраслевых и функциональных органов управы, в третьем – организовывать работу аппарата управы. Наряду с этим глава обеспечивает выполнение функций планирования, контроля, информирования, координации действий управы с вышестоящими органами исполнительной власти города федерального значения (префектурами административных округов, Правительством Москвы), отраслевыми и функциональными органами государственного управления столицы (департаментами, комитетами, инспекциями, управлениями), органами местного самоуправления внутригородского муниципального образования, подразделениями федеральных органов государственной власти и управления. Безусловно, глава должен находиться в контакте с жителями района, проводя с ними информационные встречи, организуя личный прием граждан, общаясь с населением через средства массовой информации. Многогранный спектр деятельности, разнообразные полномочия, широкая сфера ответственности в совокупности являют-

ся элементами правового статуса главы района. На правовое положение руководителя управы серьезное влияние оказывает также его принадлежность к категории государственных гражданских служащих.

В соответствии с Законом от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» [1, с. 24] глава управы является государственным гражданским служащим, который взял на себя обязательства по прохождению такой службы, осуществлению служебной деятельности, имеющей профессиональный характер. Должность главы управы считается должностью гражданской службы и относится к категории «руководителей». На основании Реестра должностей государственной гражданской службы города Москвы должности категории «руководителей» относятся к числу высших. Законодательство Москвы о государственной гражданской службе формулирует определенные квалификационные требования к должностям гражданской службы. Существуют такие требования и к главам управ. Речь идет о требованиях к уровню профессионального образования. Согласно п. 3 ст. 9 Закона о государственной гражданской службе города Москвы должности категории «руководителей» занимают лица, имеющие высшее профессиональное образование. Также к главам управ выдвигаются требования, касающиеся стажа гражданской службы или стажа (опыта) работы по специальности. Применительно к главам управ стаж государственной гражданской службы должен составлять не менее шести лет. Если речь идет о стаже работы по специальности, то он должен быть не менее семи лет (подп. 1 п. 5 ст. 9). В число квалификационных требований входит наличие у главы управы профессиональных знаний и навыков, необходимых для исполнения им должностных обязанностей. Требования к профессиональным знаниям и навыкам, что немаловажно, отражаются в должностном регламенте глав районных управ. Естественно, что на руководителей управ в полной мере распространяются обязанности государственных служащих, ограничения и запреты, действующие в сфере государственной гражданской службы. Таким образом, правовой статус главы управы обусловлен в первую очередь принадлежностью его должности к категории государственного гражданского служащего. Это, по нашему мнению, административно-правовой статус главы управы, вытекающий из требований законодательства о государственной службе.

Функционально-правовой статус главы определяется Положением об управе района. Этим нормативным актом установлены порядок назначения и освобождения его от должности, компетенция главы, издаваемые им акты. Глава районной управы назначается на должность и освобождается от должности Правительством Москвы по представлению префекта соответствующего административного округа, согласованному с членом Правительства Москвы, осуществляющим в соответствии с распределением обязанностей между членами Правительства контроль за деятельностью и координацию работы территориальных органов исполнительной власти города Москвы. В прежней редакции Положения об управе района согласующие назначение районного главы инстанции (на уровне Правительства) конкретизировались. Это были заместитель Мэра в Правительстве Москвы и полномочный представитель Мэра в городской Думе. С точки зрения законодательства о государственной гражданской службе, Мэр Москвы, возглавляющий столичное Правительство, является представителем нанимателя главы управы как государственного служащего. Как правило, поступление на государственную службу для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение такой должности. Однако относительно глав районных управ конкурсные процедуры не применяются. Основанием для такого вывода служит подп.2 п.2 ст. 18 Закона о государственной гражданской службе города Москвы. Конкурсный отбор при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Правительством Москвы, указывается в Законе, не проводится.

Руководитель управы назначается на срок полномочий Мэра Москвы. Назначение осуществляется постановлением Правительства Москвы, которое в свою очередь служит основанием для заключения с главой управы срочного служебного контракта. Для глав районов не устанавливается испытательный срок (подп.3 п.5 ст.24 Закона о государственной гражданской службе). Главы не подлежат аттестации, так как замещают должности гражданской службы категории «руководитель», и с ними заключается срочный служебный контракт (п.2 ст.37). Положение об управе не содержит каких-либо указаний относительно оснований досрочного прекращения полномочий глав районов.

Все они, довольно многочисленные и разноплановые, следуют из Закона о государственной гражданской службе. Например, замещение должности главы управы невозможно в случаях его избрания на выборную должность в органе местного самоуправления, на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе. Аналогичный запрет будет действовать при избрании или назначении главы на иную государственную должность. Руководитель управы может прекратить свои полномочия досрочно при наступлении следующих обстоятельств: признании его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; осуждении к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу; при наличии неснятой или непогашенной судимости. Глава не может находиться на службе при наличии гражданства другого государства (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации), в случае выхода из гражданства Российской Федерации. В части ограничений действуют также иные основания, влекущие освобождение главы от должности. Это может быть состояние близкого родства с гражданским служащим, если замещение должности главы связано с его непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому служащему. Непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, наличие заболевания, препятствующего прохождению службы, в равной мере служат ограничениями для нахождения на государственной службе.

Другими словами, законодательство не называет указанные причины основаниями досрочного прекращения полномочий. С точки зрения Закона о государственной гражданской службе, они именуются иначе: ограничениями (ст.12), запретами (ст.13), мерами дисциплинарной ответственности (освобождение от замещаемой должности, увольнение с гражданской службы – ст. 46). Вместе с тем, наступление таких последствий с неизбежностью влечет завершение карьеры главы управы. Удивительно, но ни Закон о государственной гражданской службе, ни Положение об управе района не указывают в качестве основания для сложения полномочий главы его добровольную отставку. В принципе она возможна, но нормативного регулирования в законо-

дательстве Москвы не нашла. Нормы законодательства о государственной гражданской службе определяют, если так можно выразиться, административный (служебный) статус главы района как государственного служащего. Он отражает порядок поступления на государственную службу, порядок ее прохождения, права, обязанности и ответственность главы управы как государственного служащего. Функциональный статус руководителя управы устанавливается специальным нормативным актом – Положением об управе района. Он в свою очередь служит выражением полномочий руководителя управы, его компетенции по руководству районом. Опираясь на данное Положение, следует полагать, что функции и полномочия руководителя района подразделяются на следующие группы.

1. Определяющие его роль и участие в деятельности управы. К уже названным выше правам главы района по разработке, согласованию и утверждению структуры и штатного расписания управы, следует добавить ряд иных, весьма важных полномочий в данной сфере. Глава вносит в префектуру административного округа предложения по назначению своих заместителей, а также руководителя аппарата управы. Ему принадлежит право распределения обязанностей среди заместителей, утверждения положений о структурных подразделениях управы (отделах, службах, секторах), должностных регламентов государственных гражданских служащих и должностных инструкций иных работников управы. Будучи представителем нанимателя, глава осуществляет прием на государственную службу и увольнение со службы. Он решает все вопросы, связанные с формированием кадрового резерва, проведением конкурса на замещение вакантных должностей государственной службы, подбор, расстановку, переподготовку и повышение квалификации кадров управы района. Глава управы обеспечивает соблюдение гражданскими служащими, иными работниками управы правил служебного распорядка, должностных регламентов государственных служащих и должностных инструкций иных работников управы, порядка работы со служебными документами и обращениями граждан. Глава района поощряет и привлекает к дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих, иных работников управы, вносит в органы исполнительной власти города предложения о поощрении или применении мер дисциплинарного воздействия к руководителям территориальных подразделений отраслевых и функ-

циональных органов исполнительной власти города, осуществляющих деятельность в районе. Глава осуществляет текущее оперативное руководство деятельностью управы района, выполняя при этом комплекс разнообразных организационно-правовых мероприятий, направленных на создание дееспособного, квалифицированного коллектива сотрудников.

2. Устанавливающие ответственность главы за выполнение возложенных на управу задач и осуществление собственных полномочий. Положение об управе района в этом отношении весьма категорично: глава управы несет персональную ответственность за осуществление своих функций и функций управы. Надо иметь в виду, что компетенция руководителя полностью производна от компетенции возглавляемого им органа власти [2, с. 79]. Глава управы осуществляет профессиональную служебную деятельность в рамках компетенции государственного органа, установленной нормативными правовыми актами (подп.3 п.1 ст.14 Закона о государственной гражданской службе города Москвы). Если, например, задачей управы является разработка и представление на рассмотрение префекта административного округа программы социально-экономического развития района, то из нее вытекает обязанность главы управы обеспечить организацию разработки проекта этой программы службой управы по вопросам планирования, экономики и финансов, согласование показателей проекта программы с вышестоящими территориальными органами исполнительной власти Москвы. Точно так же обстоят дела и с другими направлениями работы управы по всем предметам ее ведения, в рамках установленных для нее исполнительно-распорядительных, координирующих и контрольных функций.

Ответственность глав районов в зависимости от характера совершаемых действий, порождающих правовые последствия, может быть государственно-правовой, дисциплинарной, административной, уголовной. Государственно-правовая ответственность, к примеру, связана с наступлением юридических фактов, влекущих в отдельных случаях досрочное прекращение полномочий главы (осуждение к наказанию, представление подложных документов, несоблюдение ограничений, нарушение запретов, неисполнение обязанностей по государственной службе). За совершение дисциплинарного проступка (неисполнение или ненадлежащее исполнение главой по его вине возложенных на него должностных обязанностей) влечет наложение дисциплинарных

взысканий вплоть до освобождения от должности или увольнения с государственной службы.

3. Связанные с осуществлением главой управы единоличного властного распорядительства. Глава района подписывает распоряжения и приказы управы. Если ранее акты главы могли быть отменены или приостановлены Мэром или Правительством Москвы, то теперь распоряжения и приказы управы района могут быть изменены, признаны утратившими силу, отменены или приостановлены в порядке, предусмотренном законодательством города Москвы. Данные изменения обусловлены Законом от 8 июля 2009 г. №25 «О правовых актах города Москвы», согласно которому распоряжения и приказы – это правовые акты, принимаемые отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти города Москвы по вопросам, связанным с непосредственным выполнением задач, определенных положениями о соответствующих органах исполнительной власти, и подписываемые руководителями этих органов [3, с. 26]. Акты районной управы вступают в силу со дня их подписания главой, если иное не указано в самом акте. Действие приказов и распоряжений управы может быть приостановлено распоряжением Правительства Москвы. Акты управы могут быть отменены распоряжением Мэра Москвы, если они противоречат федеральному законодательству, законодательным актам города Москвы либо их выполнение не обеспечено финансовыми или материальными ресурсами. Приостановление действия актов управы возможно на определенный срок до наступления определенного события или на неопределенный срок. В любом случае, это означает потенциальную возможность возобновления действия правовых актов управы. Напротив, отмена ее приказов и распоряжений не влечет восстановления их действия.

4. Обеспечивающие представительство в вышестоящих органах власти и управления города Москвы, федеральных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления внутригородского муниципального образования. Это важная и имеющая политико-юридическое значение миссия руководителя управы. По замечанию В.И. Фадеева, представительство может трактоваться достаточно широко, не ограничиваясь лишь парламентскими формами выражения воли народа, что обуславливает во многом различие во взглядах по вопросу об истоках идеи представительства [4, с. 17]. Представи-

тельство вполне правомерно олицетворять не только с коллегиальными (представительными) органами власти, но и с деятельностью высших должностных лиц. В последнее время представительские полномочия главы управы стали предметом довольно обстоятельного правового регулирования. Являясь руководителем территориального органа исполнительной власти первичного уровня, глава управы взаимодействует со многими органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления. Его представительские полномочия находят выражение в самых разных аспектах и проявлениях. Прежде всего, глава в рамках своих полномочий представляет интересы Правительства Москвы. Будучи официальным представителем управы, глава также взаимодействует с огромным количеством субъектов власти и управления. Положение об управе района определяет отдельные сферы таких взаимоотношений (учесть их в максимальной степени просто не представляется возможным). Так, глава контактирует с органами исполнительной власти Москвы, уполномоченными на осуществление контроля (надзора), в том числе с государственными инспекциями, по вопросам организации и проведения проверок на территории района. Руководитель управы взаимодействует по вопросам мобилизационной подготовки с соответствующими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами военного управления. В отдельных случаях, установленных Регламентом Правительства Москвы, он согласует проекты городских правовых актов, вносит проекты актов управы на рассмотрение органов и должностных лиц исполнительной власти, направляет предложения по совершенствованию законодательства, вопросам деятельности управы. Глава согласует с департаментом территориальных органов исполнительной власти структуру и штатное расписание управы, направляет штатное расписание в управление государственной службы и кадров Правительства Москвы. Самое широкое взаимодействие главы управы складывается с префектурой соответствующего административного округа, которая к тому же осуществляет контроль за деятельностью управы района. В сущности, включенность управы в систему исполнительных органов городской власти гарантирует главе района осуществление представительской функции.

Положение об управе района регулирует отношения представительства главы с органами местного самоуправления внутригородского муниципаль-

ного образования. Это выражается в возможности заключения совместных договоров и соглашений; оказании содействия муниципальной власти в осуществлении своих полномочий; создании совместных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов с целью согласования совместной деятельности. Данный блок представительских отношений обусловлен значением района как территории, в границах которой осуществляется и государственное управление, и местное самоуправление. Глава управы, в соответствии с Положением об управе района осуществляет межрегиональное и международное сотрудничество с регионами России, государствами СНГ, Балтики на основе заключенных договоров. Этот уровень представительства охватывает не только властную сферу, но и международные организации коммерческого и наоборот некоммерческого профиля.

5. Связанные с отношениями главы управы с предприятиями, учреждениями и организациями – сфера деятельности, ставшая также объектом тщательной правовой регламентации наряду с отношениями представительства в органах государственной власти и местного самоуправления. О каких предприятиях и учреждениях идет речь? В первую очередь, размещенных на территории соответствующего района и подведомственных управам. По своей организационно-правовой форме это государственные унитарные и казенные предприятия, государственные бюджетные и автономные учреждения, то есть те, в отношении которых управа может совершать различные действия, вроде назначения и аттестации их руководителей, утверждения показателей работы, осуществления контроля результатов финансово-хозяйственной деятельности. Во вторую очередь, речь идет обо всех иных предприятиях, самых различных организационно-правовых форм и любых направлений деятельности. Положение об управе района называет их коммерческими и некоммерческими организациями; общественными и негосударственными некоммерческими организациями; юридическими. С ними управа может заключать договоры, соглашения о сотрудничестве и взаимодействии. На основании пункта 1.15. Положения об управе района глава организует и проводит ежегодные хозяйственно-экономические собрания организаций, расположенных на территории района, по выполнению программы социально-экономического развития района. То, что это разнообразные по организационным формам юридические лица, нет никаких сомнений. Главное, чтобы они находились на

территории района. Главе управы принадлежит право по организации работы постоянных комиссий, общественных и иных советов, создаваемых в управе с участием предприятий и учреждений, а также отраслевых и функциональных органов исполнительной власти города Москвы.

Основные полномочия главы управы осуществляются им в повседневной деятельности. Они, во-первых, производны от компетенции управы района, во-вторых, нормативно установлены, в-третьих, составляют основу его правового положения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 8.
2. *Барабашев Г.В.* Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности.
3. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. №.7
4. *Фадеев В.И., Варлен М.В.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008.

*Российский государственный
социальный университет*

15 сентября 2010 г.