

ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Додонова Анастасия Сергеевна

студент пятого курса юридического института Российского университета дружбы народов, РФ, г. Москва

На современном этапе развития российской государственности большая роль отдана развитию самостоятельности органов местного самоуправления, в связи с чем увеличиваются правотворческие полномочия органов местного самоуправления, а конкретно и местной администрации. В данной статье изучаются основные проблемы правотворчества местной администрации. Поднимаются вопросы, которые возникают в данной сфере. Анализируется правовая база, затрагивающая данную сферу деятельности, и рассматриваются пути совершенствования законодательства.

Правотворчество – одно из основных и преимущественных видов деятельности всех органов публичной власти. Реализуя свои властные полномочия, органы местного самоуправления основную роль отводят эффективной реализации правотворческих функций. Это связано с тем, что местное самоуправление наиболее приближено к основным проблемам, имеющих место на местном уровне.

Как указывает Хабриева Т.Я., на сегодняшний день правотворчество обретает особую идею в качестве «единой, основанной на общих принципах, планомерной, обеспеченной формообразующей деятельности». Следовательно, проблема муниципального правотворчества в период формирования российского демократического правового государства является наиболее актуальной. Это можно объяснить не только тем, что местное самоуправление связано с осуществлением властных полномочий, а их правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, но и тем, что вопросы местного значения, которые призваны реализовывать муниципальные правовые акты, касаются непосредственно интересов и условий жизни населения. С принятием Конституции 1993 года Российской Федерации получил признание и дальнейшее развитие принцип самостоятельности «автономности» органов самоуправления в вопросах принятия законодательных актов. В связи с этим есть возможность выделить несколько аспектов, к первому относится, так называемый «внешний», который определяет место органов местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации. Ко второму аспекту относится место правотворческой деятельности между органами законодательной власти и иными органами местного самоуправления. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. От 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносит понимание того, что исполнительным органом в системе органов местного самоуправления является, конечно же администрация. Законодательные полномочия санкционированного органа определяются статьей 43 основного закона, при этом последняя редакция определена 2008 г. Местная администрация обладает правами юридического лица, а возглавляет ее глава местной администрации. При формировании основных полномочий присущих местной администрации, как исполнительно-распорядительному органу, особое место отведено главе местной администрации. Оговаривается, что данный субъект обладает правотворческими полномочиями, в той мере, которая определена основными нормативными источниками. Данный вид деятельности выражен в основном в форме законодательной инициативы, праве вето, и т.д. На сегодняшний день закреплено понятие «правовые акты местной администрации» предыдущий документ закреплял иные положения. Также, в статье 43 в части 6 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» обговаривается тот факт, что «глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации. В администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации» [1]. Нельзя не заметить, что существует также некое противоречие, о том, что определение постановления местной администрации или распоряжение местной администрации говорит о том, что правотворческой инициативой обладает местная администрация, и здесь усматривается тот факт что, принятие решений происходит неединолично.

Выходит, что глава местной администрации представляет всю структуру администрации, которая представлена большим количеством работников, и издает правовые акты от имени администрации. Таким образом, можно просмотреть в юридическом и в смысловом отношении противоречия, когда с одной стороны говорится о «правовых актах местной администрации», и включается комментарий, что акты издает не местная администрация, а её глава.

Стоит отметить, что отсутствует точное мнение о том, каким образом местной администрацией принимаются решения – коллективно либо путем принятия единоличного решения главой администрации.

Так как до сих пор лежит в основе принятия принцип единоначалия, то и акты местной исполнительной власти должны исходить от имени главы местной администрации, а не от имени местной администрации.

Также установим перечень разновидностей нормативных актов, которые принимаются исполнительными органами местной администрации, а если быть точнее – главой местной администрации. Существует, как уже отмечалось ранее три вида нормативных актов – «постановления», «распоряжения» и «приказы».

Где, *постановление* – это акт управления общенормативного действия, который исходит от соответствующего органа имеющейся компетенции; *распоряжение* – акт органа управления, который имеет обязательную силу для физических и юридических лиц, кому данное распоряжение адресовано.

Приказы – нормативно-правовой акт, принимаемый компетентным на то органом, который носит официальный и властный характер.

Плюс ко всему на практике в области муниципального самоуправления имеют место акты, подписываются заместителем главы местной администрации, от его имени. Так, распоряжением Администрации городского округа Самара, которое было подписано заместителем главы городской администрации был принят важный законодательный акт. Можно предположить, что такая практика не может быть признана юридически корректной, так как в законе о местном самоуправлении данная формулировка имеет однозначный смысл, с точки зрения субъекта издания нормативно-правовых актов.

На деле все происходит, таким образом, что когда глава местной администрации не способен выполнять свои обязанности по причине будь то отпуска, болезни, командировки и т.д., его полномочия временно передаются, одному из заместителей, который и подписывает правовые акты от имени местной администрации в качестве исполнительного органа главы местной администрации. Необходимо подчеркнуть, что главе администрации федеральный уровень НПА разрешает делегировать решение некоторой группы вопросов «иным» должностным лицам, с правом подписи данных актов [2]. Что касается данного вопроса, то здесь существует важная необходимость четкого регулирования данного вопроса; а именно: конкретного рассмотрения круга вопросов, делегируемых ниже, должного извещения местных жителей данного муниципального образования. В связи с этим, на практике существует проблема,

связанная с тем, что данный перечень вопросов не имеет места быть.

В некоторых положениях Устава Самары говорится, что «структурные подразделения Администрации города, администрации районов, администрации поселка Козелки и села Ясная Поляна могут наделяться полномочиями органов городского самоуправления в случаях, установленных действующим законодательством и настоящим Уставом» [3].

Но в уставе города о наделении полномочиями структурных подразделений ничего не говорится. Полностью отсутствует информация о передаче полномочий и на официальном сайте городской администрации, и тем самым эта важная информация оказывается, по факту, недоступной для жителей муниципального образования. Данный вопрос особо актуален потому, что достаточно часто в больших городах этим органам передаются весьма значительные полномочия. Департамент муниципальной собственности и городских земель г. Краснодар в, «передает муниципальным предприятиям и муниципальным учреждениям объекты муниципальной собственности в хозяйственное ведение и оперативное управление в соответствии с действующим законодательством. Передает объекты муниципальной собственности в безвозмездное пользование в установленном порядке. И т.д.» [4]. Таким образом, делегирование правотворческих полномочий здесь выражена в качестве «выполнения задания», на основании «постановления» главы муниципального образования. Бесспорно, большая масса жителей г. Краснодара не осведомлена о принятии данного нормативного акта, и не знает, какой орган от их имени распоряжается муниципальной собственностью. Можно сказать, что состояние правотворческой деятельности органов местного самоуправления не даёт жителям знакомиться и приводить в жизнь акты местных органов, что, с одной стороны, снижает эффективность их применения, а с другой – не дает возможность жителям обеспечивать контроль. Данные обстоятельства противоречат самой сути местного самоуправления, и подрывает основные принципы демократии».

Исходя из существующих проблем, предлагается внести в ч.6 ст.43 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об организации местного самоуправления» данное положение: «Глава местной администрации может делегировать часть своих полномочий структурным подразделениям и должностным лицам местной администрации с обязательным опубликованием соответствующего муниципального правового акта».

Плюс ко всему, в муниципальной правотворческой практике достаточно часто встречаются нарушения законодательной техники, когда распоряжения носят характер нормативного акта, а постановления индивидуальный, хотя вся юридическая доктрина предполагает иное. Для перехода на другой уровень управления, необходимо увеличить эффективность контроля над основными действиями и принципами актов исполнительных органов местного самоуправления.

Подводя итог всему вышесказанному, можно с уверенностью отметить, что правотворчество местной администрации остается бессистемным и не до конца урегулированным, что напрямую влияет на эффективность деятельности исполнительно-распорядительного органа, который играет основную роль в совершенствовании качества жизни населения. Правовая система федерального уровня также обладает большим количеством недостатков, пробелами в праве, что вызывает значительную массу общественных отношений, которые не урегулированы законом ни одного уровня власти. Также это относится и к отраслевым актам, регулирующим вопросы местного самоуправления.

Становится очевидным, что на современном этапе развития необходимо усиление контроля, в частности в правотворческой деятельности органов местного самоуправления – местной администрации, как отмечает Смирнова Ю.М в своей кандидатской диссертации, что актуальным остается комплексное урегулирование четкой компетенции всех структур входящих в систему местной администрации. Необходимо более четкое распределение полномочий, закрепленных на федеральном уровне правового статуса главы администрации, так как данное право на региональном уровне не закреплено, а органы местного самоуправления «не умеют», либо не хотят вводить себя в какие-либо правовые рамки [5].

Список литературы:

1. Комментарий к Федеральному закону №-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Отв. ред. С.Е. Чаннов – М., 2008. С. 136.
2. Дубинкин Эдуард Вячеславович Правотворческие полномочия местной администрации: проблемы юридического закрепления и реализации // Общество и право. 2011. №3 (35).
3. Устав городского округа Самары, Самарской области (принят постановлением Самарской Городской Думы от 31.03.2005 г. № 101. Принят Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294).
4. Решение городской Думы Краснодара от 15.12.2005 № 4 п.19 «Об утверждении Положения о департаменте муниципальной собственности и городских земель администрации муниципального образования город Краснодар».
5. Смирнова, Юлия Михайловна кандидат юридических наук. Конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества тема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.02.