

УДК 342.553(571.150)

ББК 67.400.7

К вопросу о несовершенстве уставного нормотворчества муниципальных образований Алтайского края

О.Л. Казанцева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Discussing the Imperfection of the Statutory Rulemaking of Municipal Formations of the Altai Territory

O.L. Kazantseva

Altai State University (Barnaul, Russia)

Конституция РФ, а также ряд важнейших федеральных и региональных законов составили фундамент для формирования местного самоуправления в России. Однако само по себе установление правовой основы не является гарантией успешного развития и функционирования местного самоуправления, и процесс становления местного самоуправления идет сложно и противоречиво. При этом важная роль отводится муниципальным правовым актам, призванным отражать особенности и специфику организации местного самоуправления в муниципальных образованиях. Прежде всего, речь идет об уставах, которые являются «мини-конституциями» для муниципальных образований и основой для разработки и принятия других муниципальных правовых актов.

В статье делается обзор и проводится комплексный анализ уставного нормотворчества муниципальных образований Алтайского края; дается оценка его состояния; выявляются и демонстрируются на примерах недостатки и несоответствия уставов муниципальных образований действующему федеральному законодательству; исследуются причины несовершенства уставов муниципальных образований в Алтайском крае; определяются дальнейшие перспективы развития уставного нормотворчества муниципальных образований и даются соответствующие рекомендации, направленные на улучшение качества уставного нормотворческого процесса.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовое регулирование, нормотворчество, органы местного самоуправления, устав, муниципальный правовой акт.

DOI 10.14258/izvasu(2016)3-15

Актуальность исследования обусловлена прежде всего тем, что нормотворчество, представляющее собой процесс создания, изменения или отмены правовых норм, занимает ключевое место в жизни любого

The Constitution of the Russian Federation, as well as a number of major federal and regional laws, constituted the foundation for the formation of the local self-government in Russia. However, the mere establishment of the legal framework is not a guarantee of successful development and functioning of the local self-government, and the process of formation of the local self-government is complex and contradictory. An important role is played by municipal legal acts, designed to reflect the characteristics and specificity of the organization of local self-governance in municipalities. First of all, we are talking about statutes, which are “mini constitution” for municipalities and are the basis for the development and adoption of other municipal legal acts.

The article gives an overview and a comprehensive analysis of the authorized rulemaking of the Altai Territory municipalities, assesses its status, identifies and demonstrates the examples of shortcomings and inconsistency of municipal statutes to the current federal legislation, investigates the causes of the imperfection of municipal statutes in the Altai region, defines further prospects of statutory rulemaking of municipalities and provides appropriate recommendations aimed at improving the quality of statutory law-making process.

Key words: local governance, regulation, rulemaking, local governments, the Charter, the municipal legal act.

общества и государства. О цивилизованности и демократичности государства судят по качеству принимаемых правовых актов. Местное самоуправление в России — разновидность публичной власти,

осуществляемой на нижнем уровне. Муниципальное нормотворчество, в том числе уставное, занимает центральное место в деятельности органов местного самоуправления. В этой связи целью настоящей статьи является комплексное исследование и обзор уставов муниципальных образований в Алтайском крае, выявление недостатков и несоответствия их законодательству, анализ причин несовершенства уставов муниципальных образований, определение перспектив развития муниципального уставного нормотворчества в Алтайском крае, а также разработка рекомендаций, направленных на его улучшение.

Теоретической основой исследования стали научные труды таких авторов, как С.А. Авакьян, Н.П. Алешкова, С.С. Алексеев, Л.А. Андреева, Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, Ю.М. Бунина, Л.А. Быкова, А.Е. Гавришев, С.Г. Гонтарь, А.В. Леонтеков, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, В.И. Маньковская, Т.С. Масловская, Л.А. Нудненко, А.А. Сергеев, Б.С. Сулейманова, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, Б.Н. Яровой и др. Особый вклад в развитие правотворчества как особой формы реализации муниципальной власти внесли работы Н.С. Бондарь «Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти» [1], Т.С. Масловской «Муниципальное правотворчество в Российской Федерации (теоретические и правовые проблемы)» [2] и Е.Г. Шаломенцевой «Муниципальное правотворчество в условиях реформы местного самоуправления» [3]. Вместе с тем многие аспекты уставного нормотворчества муниципальных образований остаются дискуссионными и требуют дальнейших научных исследований.

В процессе подготовки статьи использовались формально-юридический, синергетический, диалектический методы и метод сравнительного правоведения.

Вопросы муниципального нормотворчества в целом, а также понятие муниципального правового акта, их система, порядок их принятия и вступления в силу, круг вопросов, по которым они могут приниматься, регламентируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) [4]. Так, ст. 47 ФЗ № 131 предусматривает, что муниципальные нормативные правовые акты вступают в силу в порядке, урегулированном в уставе муниципального образования (за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах), а муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). При этом порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов также устанавливается в уставе

муниципального образования при условии обеспечения возможности гражданам с ними ознакомиться (за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом) (п. 3 ст. 47 ФЗ № 131).

Употребление в ФЗ № 131 понятий «официальное опубликование» и «обнародование» муниципальных правовых актов как синонимичных привело к отсутствию единого подхода к четкому пониманию того и другого. Поскольку термины «официальное опубликование» и «обнародование» муниципальных правовых актов в российском законодательстве не раскрываются должным образом, это порождает существование различных точек зрения к их толкованию.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [5] под официальным опубликованием федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания понимается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации». Из анализа данной нормы следует, что официальное опубликование — это размещение полного текста нормативного правового акта в признанных официальных источниках (в официальных периодических изданиях или на официальном сайте).

Абзац 2 ст. 5 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ предусматривает, помимо опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, еще и такую форму, как доведение до всеобщего сведения (обнародование) по телевидению и радио, рассылку государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, передачу по каналам связи, распространение в машиночитаемой форме. Следовательно, обнародование нормативного правового акта — это доведение информации о его принятии до населения всеми имеющимися средствами связи и иными доступными способами. Это свидетельствует о том, что законодатель все-таки разграничивает «официальное опубликование» и «обнародование».

Аналогичное понимание официального опубликования и обнародования содержится в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [6].

Тем не менее такая логика законодателя прослеживается не во всех федеральных законах, в частно-

сти, как уже отмечалось, ФЗ № 131 эти понятия употребляет как синонимичные.

Вместе с тем из анализа положений Конституции РФ [7] можно сделать вывод о том, что именно официальное опубликование муниципальных правовых актов является значимым и необходимым для вступления их в силу. Основной закон закрепил, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15). Конституционные положения распространяют свое действие и на муниципальные правовые акты. Это означает, что для вступления в силу муниципальных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, необходимо их опубликование, а не обнародование. Об официальном опубликовании применительно к вступлению в силу актов представительного органа местного самоуправления говорит и налоговое законодательство (ст. 5 Налогового кодекса РФ [8]).

Определение момента вступления в силу муниципальных правовых актов является значимым, поскольку непосредственно затрагивает права и обязанности граждан.

На сегодня же уставы муниципальных образований Алтайского края, как и других субъектов РФ, не содержат единого подхода к соотношению официального опубликования и обнародования. Так, п. 8 ст. 18 Устава городского округа — города Барнаула [9] дает определение официального опубликования и обнародования муниципальных правовых актов. Официальным опубликованием считается публикация полного текста акта в печатном издании, которое определено источником официального опубликования муниципальных правовых актов в соответствии с законодательством. Под обнародованием понимается публикация в любых печатных изданиях, не являющихся источником официального опубликования, путем размещения на официальном интернет-сайте города Барнаула, посредством телевидения, радио, помещения текстов для всеобщего ознакомления в публичных местах, рассылки должностным лицам и органам государственной власти и местного самоуправления или иными способами. В Уставе г. Белокурихи также разграничивается официальное опубликование и обнародование муниципальных правовых актов (ст. 13) [10].

В ряде уставов муниципальных образований, например городов Заринска (ст. 64) [11] и Алейска (ст. 63) [12], понятия «опубликование» и «обнародование» используются как синонимичные.

Статья 69 Устава муниципального образования города Славгорода Алтайского края [13] посвящена опубликованию (обнародованию) муниципальных правовых актов, которые в названии статьи используются как синонимичные понятия. В п. 3 указанной нормы этому находится подтверждение. В нем говорится,

что муниципальные правовые акты, носящие нормативный характер, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Вместе с тем в п. 8 этой же статьи предпринята попытка эти категории разграничить, а именно: «...муниципальные правовые акты могут быть доведены до сведения населения посредством телевидения, радио, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме, опубликованы в иных печатных изданиях, направлены должностным лицам, организациям, общественным объединениям». Анализ данной нормы позволяет убедиться в том, что происходит смешение понятий официального опубликования и обнародования муниципальных актов, отсутствует четкое их понимание.

Из названия ст. 59 Устава Шипуновского района [14] следует, что она посвящена опубликованию муниципальных правовых актов, однако в п. 8 содержится положение о возможности доведения информации о принятом акте посредством СМИ, но ничего не говорится о том, что это уже будет являться не официальным опубликованием, а обнародованием. В этом случае содержание статьи представляется более широким, чем ее название. Аналогичная ситуация наблюдается и в городе Яровое Алтайского края (ст. 64 Устава г. Яровое [15]).

А в уставах города Бийска (ст. 64) [16], Шипуновского района (ст. 59) [14] речь идет только о порядке опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Зачастую в уставах муниципальных образований не указываются официальные издания, в которых должны быть опубликованы муниципальные правовые акты, что тоже приводит к отсутствию четкого понимания официального опубликования и момента вступления их в силу.

В некоторых уставах муниципальных образований своеобразно толкуется право граждан на осуществление местного самоуправления. В соответствии со ст. 3 ФЗ № 131, конкретизирующей конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления, российские граждане осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Вместе с тем ст. 11 Устава города Белокурихи «Права граждан на местное самоуправление и гарантии их осуществления в городе Белокуриха» устанавливает, что граждане Российской Федерации, проживающие на территории городского округа, имеют право в соответствии с законодательством:

— избирать и быть избранными в Белокурихинский городской Совет депутатов Алтайского края, органы территориального общественного самоуправления;

— свободно выражать свое мнение по решению вопросов местного значения;

— присутствовать на сессиях Белокурихинского городского Совета депутатов Алтайского края, заседаниях постоянных комиссий;

— участвовать в публичных слушаниях;

— обращаться к депутатам Белокурихинского городского Совета депутатов Алтайского края, в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления и получать ответ по существу обращений в установленный законом срок;

— знакомиться с муниципальными правовыми актами, непосредственно затрагивающими их права и свободы [17].

Сравнительный анализ названных положений ФЗ № 131 и Устава города Белокурихи приводит к выводу о том, муниципальный правовой акт иначе трактует право на осуществление местного самоуправления, чем ФЗ № 131. Более того, устав содержит главу IV «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления». Это можно объяснить недостаточной компетентностью разработчиков устава.

В законодательстве как федерального, так и регионального уровня не уделяется достаточного внимания принципам и формам взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Алтайского края регламентируются в уставах муниципальных образований лишь в общем виде. Так, Устав города Белокурихи содержит положения о взаимодействии городского Совета депутатов с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Алтайского края (ст. 39), которые сводятся к констатации отсутствия ограничения прав представительного органа местного самоуправления со стороны государственных органов и разграничению компетенции между органами различных уровней [17].

Устав города Заринска тоже содержит норму о взаимоотношении органов местного самоуправления и органов государственной власти Алтайского края (ст. 69), в которой указываются формы взаимодействия, а именно договорная форма, передача отдельных государственных полномочия органов государственной власти Алтайского края, контроль за их выполнением, согласительные процедуры [11]. Таким образом, в Уставе города Заринска сделана попытка сформулировать существующие на практике и установленные законодательством формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

В ст. 91 Устава города Рубцовска [18] дополнительно закреплена в качестве форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Алтайского края реализация права законодательной инициативы городским Советом

депутатов в Алтайское краевое Законодательное Собрание, по предложению Губернатора приведение в соответствие с законодательством Российской Федерации правовых актов органов местного самоуправления в случае, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам.

Попытка закрепить формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти прослеживается и в некоторых других уставах муниципальных образований Алтайского края, но бессистемно и абстрактно. В то же время обеспечение баланса соблюдения свободы муниципальных образований и государственного интереса невозможно без определения форм взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления с их четким законодательным регулированием [19].

Анализ многочисленных уставов муниципальных образований Алтайского края позволил сделать ряд выводов.

1. Как правило, структура и содержание уставов муниципальных образований Алтайского края принципиально не отличаются друг от друга. Это обусловлено прежде всего тем, что ФЗ № 131, призванный закрепить лишь общие принципы организации органов местного самоуправления и разграничить полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, достаточно подробно регулирует вопросы, подлежащие отражению в уставах муниципальных образований, и порядок их изложения (ч. 1 ст. 44). Большинство уставов муниципальных образований Алтайского края дублируют нормы, уже содержащиеся в федеральном или региональном законодательстве, что приводит к загромождению уставных положений и является с точки зрения их реализации нецелесообразным.

2. В целях единообразного закрепления в уставах муниципальных образований Алтайского края порядка вступления в силу муниципальных правовых актов, затрагивающих права и обязанности граждан, необходимо устранить имеющиеся несоответствия в федеральном законодательстве, внести соответствующие дополнения в ФЗ № 131, в которых предусмотреть легальное определение понятий «официальное опубликование» и «обнародование» муниципальных правовых актов и разъяснить органам местного самоуправления отличие между порядком их опубликования и обнародования.

3. Постоянные изменения действующего законодательства, в частности базового ФЗ № 131, влекут за собой необходимость пересмотра положений уставов муниципальных образований, что не способствует стабильности и эффективности правового регулирования. Осложняется это еще и недостаточным информированием муниципальных образований о происхо-

дящих в законодательстве изменениях (как правило, сельских и поселковых).

4. В соответствии с ч. 2 ст. 44 ФЗ № 131 уставом регулируются и иные вопросы организации местного самоуправления. Это означает, что уставы муниципальных образований призваны отражать специфику местного самоуправления, его территориальной организации, социально-экономического развития, культуры и ментальности самого населения в каждом конкретном муниципальном образовании. Однако уставы муниципальных образований Алтайского края содержат только обязательные положения, предусмотренные ч. 1 ст. 44 ФЗ № 131, и не регламентируют иные вопросы организации местного самоуправления.

Объяснить это можно несколькими причинами. Первая заключается в том, что депутатский корпус представительных органов местного самоуправления не обладает достаточной квалификацией по разработке и принятию уставов муниципальных образований. Вторая причина кроется в несовершенстве федерального законодательства о местном самоуправлении, сложные, расплывчатые по содержанию нормы не позволяют установить их суть, правильно истолковать и, как следствие, применить.

5. В целях устранения причин неэффективности уставного нормотворчества необходимо обучать и повышать квалификацию депутатов представительных органов местного самоуправления в сфере муниципального нормотворчества, привлекать к этому процессу специалистов в сфере государственного управления, ученых, разъяснять депутатам представительных органов местного самоуправления правила юридической техники, прививать навыки разработки проектов правовых актов с учетом не только ФЗ № 131, но и иных федеральных законов.

6. Органы государственной власти должны оказывать поддержку органам местного самоуправления, в том числе информационную и консультационную, осуществлять тесное сотрудничество с органами местного самоуправления, проводить совместные совещания, научные мероприятия, деловые встречи по актуальным вопросам разработки и повышения качества муниципальных правовых актов. Однако на сегодняшний день развитию отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ препятствует законодательная неопределенность в формах их взаимодействия и сотрудничества. Причиной сложившейся ситуации является отсутствие четкого представления о модели отношений между этими уровнями публичной власти. Поэтому в целях осуществления эффективного взаимодействия двух уровней власти целесообразным представляется принять федеральный закон, регламентирующий понятие и содержание форм взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

7. Практика уставного нормотворчества муниципальных образований в Алтайском крае показывает как положительные, так и отрицательные тенденции его развития в различных муниципальных образованиях, что свидетельствует о необходимости уделять больше внимания вопросам правовой регламентации муниципального уставного нормотворчества, совершенствовать работу по подготовке и принятию уставов муниципальных образований, повышать их качество. Вместе с тем исследование уставов отдельных муниципальных образований Алтайского края показало, что еще имеются резервы, использование которых будет способствовать совершенствованию практики муниципального уставного нормотворчества.

Библиографический список

1. Бондарь Н.С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. — Н. Новгород, 2002.

2. Масловская Т.С. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации (теоретические и правовые проблемы). — Сургут, 2002.

3. Шаломенцева Е.Г. Муниципальное правотворчество в условиях реформы местного самоуправления : монография. — Владимир, 2009.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

5. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : Федеральный закон

от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 8. — Ст. 801.

6. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 1.

7. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изм. и доп.) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

8. Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1) : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

9. Решение Барнаульской городской Думы от 20.06.2008 № 789 «О принятии Устава городского округа — города Барнаула Алтайского края» (с изм. и доп.) // СПС «Кон-

сультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

10. Устав муниципального образования город Белокуриха Алтайского края (принят Решением Белокурихинского городского Совета депутатов от 23.08.2012 №65) (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

11. Решение Заринского городского Собрания депутатов от 27.10.2015 №60 «О принятии Устава муниципального образования город Заринск Алтайского края» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

12. Решение Алейского городского Собрания депутатов Алтайского края 23.12.2015 №58 «О принятии Устава муниципального образования город Алейск Алтайского края» [Электронный ресурс]. — URL: http://www.aleysk22.su/regulatory/official_docs/constitution/8471/.

13. Решение Славгородского городского Собрания депутатов Алтайского края 18.08.2009 №53 «О принятии Устава муниципального образования город Славгород Алтайского края» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. — URL: <http://slavgorod.ru/old/doc/ustav.php>.

14. Решение Шипуновского районного Совета депутатов Алтайского края от 13.09.2013 №8/3 «О принятии Устава муниципального образования Шипуновский район Алтайского края» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.shipunovo.ru/samoupravlenie/adminnistracia/ustavishipunovskogoirayona.html>.

15. Решение городского Собрания депутатов города Яровое Алтайского края от 27.08.2013 №25 «О принятии муниципального правового акта Устав муниципального образования город Яровое Алтайского края в новой редакции» [Электронный ресурс]. — URL: <http://yarovoe.org/?p=13>.

16. Решение Думы города Бийска от 23.06.2005. №250 «О принятии Устава муниципального образования город Бийск Алтайского края» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

17. Решение Белокурихинского городского Совета депутатов от 23.08.2012 №65 «О принятии Устава муниципального образования город Белокуриха Алтайского края» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

18. Решение Рубцовского городского Совета депутатов от 18.08.2011. №633 «О принятии Устава муниципального образования город Рубцовск Алтайского края» (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.

19. Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации : дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2011.