

УДК 340.13

ББК 67.022.14

Правовое регулирование муниципальной нормотворческой деятельности

В.И. Маньковская, И.Ю. Маньковский

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Legal Regulation of Municipal Rule-Making Process

V.I. Mankovskaya, I.Yu. Mankovsky

Altai State University (Barnaul, Russia)

Представлена общая характеристика основных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы муниципальной нормотворческой деятельности. Конституция РФ согласно нормам Европейской Хартии местного самоуправления устанавливает основы правового регулирования муниципальной нормотворческой деятельности. Федеральный законодатель, базируясь на конституционных предписаниях, закрепляет основные положения о муниципальном нормотворчестве в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако для комплексного регулирования муниципального нормотворчества необходимо принятие специального федерального акта. Законодательные возможности субъектов Российской Федерации, в том числе в сфере муниципального нормотворчества, с 1 января 2006 г. существенно сокращены. Законодатель субъекта ограничен в регулировании вопросов муниципального нормотворчества. Соответственно, муниципальным образованиям приходится самостоятельно решать многочисленные вопросы нормотворческой деятельности. Безусловно, они руководствуются нормами уставов муниципальных образований, принятых в соответствии с федеральным и региональным законодательством. Вместе с тем необходим муниципальный акт, регулирующий не только часть, но и весь спектр вопросов муниципального нормотворчества. В таком акте должны содержаться нормы о понятии и характеристике стадий муниципального нормотворчества, видах субъектов нормотворческой деятельности и их актах, иерархии муниципальных нормативных правовых актов, юридической технике. Соответственно изучение и анализ основных норм о состоянии и развитии муниципальной нормотворческой деятельности позволил авторам предложить макет положения о муниципальном нормотворчестве, разработка и принятие которого будет способствовать эффективной муниципальной нормотворческой деятельности.

The article considers the common characteristics of basic normative legal acts governing the issues of municipal rule-making process. The Constitution of the Russian Federation, in accordance with the rules of the European Charter of local authorities, establishes the fundamentals for the legal regulation of municipal rule-making process. The federal legislator, taking into account the constitutional provisions, establishes the principal provisions of municipal rule-making process in the Federal Law of the Russian Federation October 6, 2003 "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". However, it is essential to adopt a special federal act in order to regulate the municipal rule-making process properly. Since January 1, 2006 legislative capacity of the constituent entities of the Russian Federation, namely in the sphere of municipal rule-making process, has been considerably reduced. The legislator of the constituent entity is restricted in regulating the issues of municipal rule-making process. In addition, municipalities have to resolve many issues of norm-setting activities independently. Undoubtedly, they are guided by the statute of municipalities adopted in accordance with federal and regional legislation. At the same time, it is necessary to adopt a municipal act that could regulate the whole range of issues of municipal rule-making process. This act should contain norms about the concept and characteristics of the stages of municipal rule-making process, the types of subjects of norm-setting activities and their acts, the hierarchy of municipal normative legal acts, and legal service. Having analyzed the basic norms of municipal rule-making process, the authors are able to suggest a layout of the provision on municipal rule-making process. Thus, the development and adoption of this provision will result in more effective municipal rule-making process.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные нормативные правовые акты, положение о муниципальном нормотворчестве.

Key words: local self-government, municipal normative legal acts, provision on municipal rule-making process.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-20

Введение. Исследование муниципального нормотворчества осуществляется в различных направлениях. В качестве базовых можно выделить три направления по изучению теоретических, правовых основ и практической деятельности муниципалитетов по разработке и принятию нормативных правовых актов. Теоретико-правовые основы муниципального нормотворчества изучаются многими учеными. В.И. Васильев, Е.С. Шугрина, анализируя вопросы состояния и изменения муниципального законодательства, предлагают варианты его дальнейшего развития [1, с. 3–12; 2, с. 3–16]. В.В. Астанин исследует состояние муниципального правотворчества, О.Л. Казанцева представила обзор и комплексный анализ практической деятельности муниципалитетов Алтайского края по разработке и принятию уставов [3, с. 14–17; 4, с. 80–85]. Однако в юридической литературе направление по изучению практической процессуальной деятельности муниципалитетов представлено фрагментарно. Необходимо комплексное исследование правовых основ муниципально-нормотворчества, которое позволит обосновать важность процессуального аспекта в муниципальном нормотворчестве. Соответственно в этой статье наш научный интерес связан не только с анализом правовых основ муниципального нормотворчества, но и направлен в практическую плоскость на разработку и принятие положения о муниципальной нормотворческой деятельности.

Методы исследования. В данной публикации были использованы историко-правовой и сравнительно-правовой методы. Методологическим основанием исследования является диалектика, которая способствует всестороннему изучению вопросов о становлении, развитии, проблемах и перспективах муниципального нормотворчества.

Полученные результаты и их обсуждение. В процессе всестороннего исследования был сделан вывод о том, что сегодня создана значительная основа для осуществления муниципального нормотворчества. Однако муниципальный нормотворец не имеет базового процессуального акта, в котором бы содержались в комплексе необходимые элементы от инициирования, рассмотрения, принятия, опубликования и до контроля за реализацией актов населения, органов и должностных лиц местного самоуправления. В качестве такого акта предлагается макет положения о муниципальной нормотворческой деятельности.

В соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления российские конституционные нормы закрепляют исходные начала организации местного самоуправления, пределы правового регулирования организации местного самоуправления для федеральных органов государственной власти [5, п. «н» ч. 1 ст. 72]. В нормах конституционного законодательства заложены правовые основы муниципальной нормотворческой деятельности. Именно Конституция РФ, обладая верховенством и высшей юридической силой, закрепила новую форму народовластия — местное самоуправление. Основным законом государства фактически возвел местное самоуправление в ранг нового вида публичной власти. Формирование и функционирование муниципальной власти обеспечивается муниципальным нормотворчеством.

Муниципальное нормотворчество, являясь самостоятельным видом правотворчества, осуществляется населением и органами местного самоуправления. Основы муниципального нормотворчества закреплены в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ от 06 октября 2003 г.), который фактически является актом кодифицирующего характера. Это и повлияло на изменение законодательства о местном самоуправлении, поскольку в случае противоречия норм о местном самоуправлении иного федерального закона нормам ФЗ от 06 октября 2003 г. предпочтение отдается последнему, т.е. этот закон является юридической базой правового регулирования местного самоуправления. Федеральный законодатель ограничил возможность контроля со стороны субъектов Российской Федерации над органами местного самоуправления. Ограничение выразилось в законодательном закреплении определенного перечня вопросов, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации. Федеральный законодатель четко установил, что в случаях, где предусмотрено совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности при возникновении разногласий, приоритетное значение имеет ФЗ от 06 октября 2003 г.

Концептуальные правовые основания [3, с. 15] муниципального нормотворчества определены в ст. 2 и 7 ФЗ от 06 октября 2003 г. В них закреплено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно

и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Указанные акты могут приниматься и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов. Важно, что федеральный законодатель дал понятие муниципального правового акта. Это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер [6, ст. 2]. Впервые в ФЗ от 06 октября 2003 г. появилась специальная глава 7 «Муниципальные правовые акты», в отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором была только одна статья, содержащая нормы об уставе муниципального образования [7, ст. 8]. Федеральный законодатель в 2003 г. включил в систему муниципальных правовых актов устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе) граждан, нормативные и иные акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. В главе 7 закреплено содержание устава муниципального образования и основные стадии муниципальной нормотворческой деятельности. Важно, что законодатель специально урегулировал вопросы отмены муниципальных правовых актов и приостановление их действия. В 2007 г. была введена новая статья 43.1 о федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов [8].

Реализация принципа самостоятельности муниципальной власти как разновидности публичной власти с 1 января 2006 г. повлекла за собой фактическое отстранение законодателя субъекта от правового регулирования значительного числа вопросов в сфере местного самоуправления, в том числе в сфере муниципальной нормотворческой деятельности. Соответственно правовая основа муниципальной нормотворческой деятельности на уровне субъекта Российской Федерации существенно сократилась. В результате муниципальная нормотворческая деятельность с этого периода выступает в качестве са-

мостоятельного элемента реализации муниципальной власти.

Вместе с тем на уровне местного самоуправления осуществляется значительная муниципальная нормотворческая деятельность. Именно в муниципальных образованиях принимается огромное число муниципальных правовых актов. Так, депутаты Барнаульской городской Думы 4–6-го созывов принимали более 800 решений за созыв (соответственно 863, 854, 854). Депутаты 7-го созыва только в 2017 г. приняли 192 решения [9, с. 6, 8]. Соответственно инициирование, разработка, принятие и отмена огромного числа муниципальных нормативных правовых актов требуют комплексного регулирования, осуществляемого в рамках муниципальной нормотворческой деятельности.

Нормотворчество в муниципальных образованиях — это самостоятельный, наряду с законодательством, подзаконным правотворчеством, договорным и локальным нормотворчеством, вид правотворчества, осуществляемый населением городских, сельских поселений и других территорий и их органами местного самоуправления [10, с. 4]. Правовой основой муниципальной нормотворческой деятельности на уровне местного самоуправления является устав муниципального образования. При этом в одних муниципальных образованиях, по аналогии с ФЗ от 06 октября 2003 г., выделена специальная глава, посвященная муниципальным правовым актам, например в Новосибирской области [11]. В иных муниципальных образованиях, в частности городском округе — городе Барнауле Алтайского края специальная глава отсутствует. Вопросы нормотворческой деятельности в этом случае закрепляются в отдельных статьях, например в п. 4 ст. 45 закрепляется положение о том, что Глава города Барнаула издает в пределах своих полномочий правовые акты [12].

Безусловно, на основе устава муниципального образования в муниципальных образованиях разработаны и действуют различные муниципальные нормативные правовые акты. Это положения о представительном и исполнительно-распорядительном органах, депутатских комитетах и комиссиях, регламенты представительного и исполнительно-распорядительного органов и др. Однако отсутствуют специальные положения, регулирующие вопросы муниципальной нормотворческой деятельности, что порождает проблемы несовершенства муниципальных правовых актов.

Цель положения о муниципальной нормотворческой деятельности заключается в установлении порядка осуществления нормотворческой деятельности непосредственно населением и органами местного самоуправления на территории муниципального образования. Важно подчеркнуть, что качественный муниципальный нормотворческий про-

цесс должен строиться на основе государственной программы и поддерживаться государством, а система муниципальных правовых актов должна быть встроена в качестве подсистемы (блока) в систему региональных актов [13]. В связи с этим, думается, нормотворческий процесс в муниципальном образовании можно осуществлять в соответствии с общими теоретическими положениями о нормотворческом процессе, реализуемыми законодателем субъекта Российской Федерации [14].

В положение о муниципальной нормотворческой деятельности целесообразно включить два раздела. В первом разделе в главе 1 должны закрепляться цель и задачи акта. В ней определяется понятие муниципального правового акта, система муниципальных нормативных правовых актов конкретного муниципального образования. Глава 2 закрепляет понятие муниципальной нормотворческой деятельности, принципы, виды и субъекты муниципальной нормотворческой деятельности, ее финансирование в соответствии с уставом конкретного муниципального образования. Второй раздел включает несколько глав. Глава 3 этого раздела может быть посвящена содержанию нормотворческого процесса. В ней необходимо закрепить стадии нормотворческого процесса, подробно урегулировав каждую, установить цель и задачи правового мониторинга, порядок его осуществления, понятие и виды экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, контроль за исполнением муниципальных нормативных правовых актов и их обжалование. В главу 4 важно включить нормы, регулирующие уставное нормотворчество. Соответственно в этой главе необходимо закрепить вопросы инициирования, обсуждения и принятия основных актов, связанных с уставным нормотворчеством. Важно определить перечень вопросов, регулируемых уставом, порядок принятия, внесения в него дополнений и изменений. В главе 5 целесообразно закрепить акты референдума, схода граждан, определить вопросы, выносимые на референдум, сход граждан, урегулировать вопросы проведения, назначения, голосования, определения результатов. Глава 6 должна за-

крепить содержание нормотворческой деятельности представительного органа. Это перечень участников правотворческой деятельности представительного органа, виды правовых актов представительного органа, планирование, организация подготовки правовых актов, рассмотрение и обсуждение в первом и втором чтениях, порядок принятия решения, подписание и опубликование (обнародование) решений представительного органа, определение порядка осуществления контроля за исполнением решений представительного органа муниципального образования. В главе 7 важно урегулировать вопросы нормотворческой деятельности главы муниципального образования, администрации муниципального образования. В зависимости от полномочий закрепить акты главы муниципального образования и главы администрации, правовые акты действующих структур администрации муниципального образования, вступление в силу актов, контроль за исполнением правовых актов. В главе 8 необходимо урегулировать нормотворческую деятельность иных органов и должностных лиц, определить акты, принимаемые, например, избирательной комиссией, порядок их принятия и вступления в силу. Глава 9 должна быть посвящена правилам юридической техники. В ней можно закрепить структуру правотворческой техники, порядковые номера и заголовки структурных элементов правового акта, структуру статьи правового акта, реквизиты и официальное обозначение.

Таким образом, сегодня в муниципальных образованиях для успешной нормотворческой деятельности важно разработать и принять положения о муниципальной нормотворческой деятельности. Инициаторами разработки и принятия таких положений могут выступить депутаты, органы и должностные лица муниципальных образований, юристы юридических служб муниципальных образований. Методическую поддержку могут оказать законодатели субъектов Российской Федерации и советы муниципальных образований. Думается, разработку и принятие положений о муниципальном нормотворчестве важно включить в стратегию муниципального нормотворчества.

Библиографический список

1. Васильев В.И. Законодательство о местном самоуправлении сегодня и завтра // Местное право. — 2015. — №3.
2. Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Основные направления совершенствования действующего законодательства в части правового регулирования местного самоуправления: взгляд теоретиков и практиков // Местное право. — 2017. — №2.
3. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. — 2016. — № 3.
4. Казанцева О.Л. К вопросу о несовершенстве уставного нормотворчества муниципальных образований Алтайского края // Изв. Алтайского гос. ун-та. — 2016. — № 3(91).

5. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3812.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов : Федеральный закон от 08 ноября 2007 г. № 260-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 46. — Ст. 5556.
9. Итоги работы Барнаульской городской Думы за 2017 год : сборник материалов по организации и деятельности Барнаульской городской Думы // Текущий архив Барнаульской городской Думы за 2017 год.
10. Васильев М.А. Нормотворческий процесс в муниципальном образовании: организация и технология. — Обнинск, 2002.
11. Устав города Новосибирска от 27 июня 2007 г. № 616 // Бюллетень органов городского самоуправления Новосибирска. — № 58.
12. Устав городского округа — города Барнаула Алтайского края : Решение Барнаульской городской Думы от 28 февраля 2018 г. // Вечерний Барнаул. — 2018. — № 38.
13. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. — 2012. — №2.
14. О правотворческой деятельности : Закон Алтайского края от 09 ноября 2006 г. №122-ЗС // Алтайская правда. — 2006. — 16 ноября.