

ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ НАРО-ФОМИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)

© Авторы, 2016

Чирикин В. А.,

заведующий кафедрой теории и истории государства и права,
канд. юрид. наук, доцент,

Лазарев Е. А.,

студент группы ЮМЗ-415,
Владимирский филиал РАНХиГС

Аннотация: в статье рассматриваются основные направления и виды нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Подчеркивается важность и необходимость совершенствования федерального и регионального законодательства по вопросам муниципального нормотворческого процесса, чтобы данный институт носил более системный характер.

Ключевые слова: местное самоуправление, нормотворчество, вопросы местного значения, постановление, распоряжение.

Abstract: The article considers the main directions and forms of rule-making bodies of local self-government. The importance and the need for improved federal and regional legislation on municipal legislative process that this institution had a more systemic nature.

Keywords: local government, rule-making, local issues, regulations, orders.

Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, системы публичной власти, и это порождает проблемы определения оптимального сочетания в нем государственных и общественных начал, формирования эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, в том числе посредством осуществления муниципального нормотворчества, взаимодействия местного самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества¹.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона РФ от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² местное самоуправление представляет собой особую форму осуществления власти народом, что означает самостоятельное и под свою ответственность принятие решений по вопросам местного значения с учетом интересов населения, а также традиций, как исторических, так и местных. Примерно так же определяет местное самоуправление и ст. 1.4 Устава Наро-Фоминского муниципального района Московской области³, согласно которой местное самоуправление района – это система организации деятельности жителей района для решения вопросов местного значения, с учетом интересов населения и местных традиций.

¹ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex russica. - 2014. - № 4. С. 396.

² Федеральный закон РФ от 06.10.2003 года № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015 года) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 40, ст. 3822.

³ Устав Наро-Фоминского муниципального района Московской области (принят решением Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района МО от 21.04.2006 года № 3/29) (зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Центральному федеральному округу 06.05.2006 года № RU505240002006001) // Основа. - 2006. - № 19.

Как следует из ст. 7 указанного выше Федерального закона РФ от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, то есть органами муниципального управления осуществляется собственная нормотворческая деятельность. В Уставе Наро-Фоминского муниципального района статьи, непосредственно посвященной муниципальному нормотворчеству, нет, однако в тексте Устава имеются отдельные статьи о нормотворческой деятельности отдельных органов местного самоуправления. Так, например, согласно ст. 2.4 Устава, глава района вправе издавать в пределах своей компетенции такие акты нормативного содержания как постановления и правоприменительные индивидуальные акты - распоряжения.

Итак, жители определенной территории объединяются в субъект местного самоуправления с целью представления, охраны и защиты общих интересов в решении вопросов местного значения. И в этой ситуации особую важность представляет нормативный способ самоуправления. А потому нормотворчество является одним из приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления.

Решения муниципального образования принимаются в форме нормы, то есть общего обязательного правила поведения. Соответственно нормативные акты, издаваемые органами местного самоуправления или принимаемые непосредственно населением, облекаются во внешнюю форму выражения и закрепления норм муниципальных образований – документы. В таких документах фиксируется воля местного сообщества, ей придается конституирующее значение. Через акты органов местного самоуправления реализуется совокупная воля населения.

По мнению С. В. Корсаковой, нормотворческая деятельность органов местного самоуправления отличается особой спецификой – в частности население муниципального образования и органы местного самоуправления, реализуя права и свободы жителей муниципального образования, а также решая вопросы местного значения, осуществляют специальную деятельность по принятию нормативных актов. При этом такая деятельность не только признается федеральным законодателем (как, впрочем, и региональным, и местным), но и гарантируется, а также регламентируется специальными нормами⁴.

В Конституции РФ⁵ отсутствует прямая правовая норма о муниципальном правотворчестве. Однако, как уже отмечалось, ст. 7 Федерального закона РФ № 131-ФЗ закрепила, что по вопросам местного значения принимаются муниципальные правовые акты, которые действуют на территории всего муниципального образования. При этом важно соблюдение принципа подзаконности, так как муниципальные правовые акты не должны противоречить нормам федерального законодательства и иным законодательным и нормативным актам, прежде всего, Конституции Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, как правило, принимаются по вопросам не только местного значения. Они могут быть приняты и в отношении отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

⁴ Корсакова С. В. Муниципальная правотворческая политика: понятие и проблемы реализации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2013. - май.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 года № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 года № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 года № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 года № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31, ст. 4398.

Нормотворческая деятельность осуществляется непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме или сходе, либо органом или должностным лицом местного самоуправления.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления должны быть документально оформлены. Это означает, что они принимаются в письменном виде с соблюдением всех необходимых реквизитов. Анализ положений Устава Наро-Фоминского муниципального района позволяет выделить три основных вида документов органов местного самоуправления – постановления и распоряжения администрации и решения Совета народных депутатов.

Муниципальные правовые акты могут как устанавливать общеобязательные правила, так и иметь индивидуальный характер. Так главой администрации Наро-Фоминского муниципального района издаются не только постановления, носящие общеобязательный характер, но и индивидуальные акты - распоряжения.

Основным нормативным правовым актом органов местного самоуправления является устав муниципального образования, который определяет статус муниципального образования и особенности деятельности органов местного самоуправления, а также закрепляет основы местного самоуправления на территории данного муниципального образования. В связи с этим устав муниципального образования нередко называют «малой конституцией».

Муниципальные правовые акты носят подзаконный характер; они не должны противоречить нормативным правовым актам РФ и субъектов РФ. Такие акты должны соответствовать положениям всех вышестоящих нормативных актов, поскольку органы местного самоуправления являются низовым звеном публичной власти. Неисполнение муниципальных правовых актов порождает специальную ответственность, в том числе дисциплинарную ответственность муниципальных служащих⁶. В частности, в соответствии со статьей 2.4 Устава Наро-Фоминского муниципального района постановления и распоряжения главы Наро-Фоминского района могут быть отменены либо признаны недействительными по решению суда.

Таким образом, анализ федерального законодательства о муниципальном правотворчестве и положений муниципального законодательства Наро-Фоминского района о нормотворческой деятельности органов местного самоуправления свидетельствует о том, что на местном уровне такая деятельность достаточно четко нормативно урегулирована. Тем более что нормы местного правотворчества в основном дублируют положения федерального законодательства.

Как видится, проблемы муниципального нормотворчества, а также пути их решения лежат в плоскости федерального законодательного регулирования.

Так Федеральным законом РФ от 2 июля 2013 года № 176-ФЗ⁷ в ст. 7 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введена ч. 6, в соответствии с которой муниципальные нормативные правовые акты, в которых затрагиваются вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат обязательной экспертизе. Эти правила появились в целях борьбы с коррупцией. При этом видится весьма непоследовательным

⁶ Подсумкова А. А., Чаннов С. Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). - М., 2007. С. 43.

⁷ Федеральный закон РФ от 02.07.2013 года № 176-ФЗ (ред. от 30.12.2015 года) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 27, ст. 3468.

решение законодателя о проведении таких экспертиз самими органами местного самоуправления, которые разработали и приняли эти акты. Представляется, что экспертиза носила бы более объективный характер, если бы осуществлялась сотрудниками независимых антикоррупционных структур.

Однако это не единственная проблема современного муниципального нормотворчества. К сожалению, нельзя не отметить, что в целом муниципальное правотворчество характеризуется бессистемностью. Так муниципальные правовые акты нередко дублируют федеральное законодательство. Да и этот процесс имеет множество недостатков. В частности, не всегда органы местного самоуправления своевременно реагируют на изменения федерального законодательства, а потому изменения в муниципальные акты или принятие новых муниципальных актов с учетом изменений федерального законодательства производятся с большим опозданием. В то же время данная проблема обусловливается не только слабой работой органов местного самоуправления, но и собственно нелогичностью и разрозненностью федерального (регионального) законодательства, которое регулирует статус и деятельность местного самоуправления.

В связи с этим решение данной проблемы видится, прежде всего, в издании сборников муниципальных правовых актов, то есть инкорпорации последних. В частности, следует разграничить нормативные акты от ненормативных актов.

Также положительно следует оценить предложение об использовании реестра муниципальных правовых актов⁸. В то же время следует помнить, что появление такого реестра не будет учитывать качественную составляющую муниципальных правовых актов, а поспособствует их систематизации и каталогизации.

Если говорить о качестве муниципальных правовых актов, то в данном случае перспективным представляется введение федеральным законодательством единой правовой регламентации муниципального правотворческого процесса, когда будут установлены общие для всех образцы и требования. А потому следует обратить внимание на предложения некоторых ученых о необходимости разработки и принятия Муниципального кодекса Российской Федерации. В частности, весьма подробно данный вопрос рассмотрен в исследованиях С. Г. Соловьева⁹.

Представляется, что принятие Муниципального кодекса России позволило бы отразить в его нормах основы и особенности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Несомненно также, что требуется более адекватное правовое закрепление в законодательстве о местном самоуправлении требования Европейской хартии местного самоуправления о «праве и реальной способности органов местного самоуправления» самостоятельно решать вопросы местного значения (ст. 3)¹⁰, издавая соответствующие нормативные правовые акты. Это требование о реальной способности, а не только о праве, должно определять идеологию законодательства о местном самоуправлении.

Подытоживая сказанное, важно отметить, что правовое регулирование муниципального правотворчества как на федеральном, так и на региональном уровнях должно осуществляться в целях создания эффективной и непротиворечивой нормативной пра-

⁸ Бычкова Е. И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 4. С. 43.

⁹ Соловьев С. Г. К вопросу о кодификации муниципального законодательства // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2013. - № 1. С. 12; Его же. Муниципальный кодекс Российской Федерации: предпосылки и проблемы принятия // Российская юстиция. - 2013. - № 4. С. 28.

¹⁰ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985 года) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 36, ст. 4466.

вовой базы на местном уровне, отвечающей потребностям развития муниципальных образований и интересам населения¹¹, и рассмотренные выше меры поспособствуют этому.

Первоочередной и главной задачей развития местного самоуправления на современном этапе видится повышение качества и реальности муниципального управления, осуществляемого ответственными и компетентными органами местного самоуправления, находящими опору и поддержку у населения, в том числе посредством муниципального нормотворчества.

¹¹ Корсакова С. В. Муниципальная правотворческая политика: понятие и проблемы реализации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2013. - Май.