

УДК 340

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Магомедова Е.А.

*к.ю.н., доцент, и.о. зав. кафедрой теории и истории государства и права
Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского,
Калуга, Россия*

Кривушин А.В.

Студент

*Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского,
Калуга, Россия*

Аннотация: В статье характеризуется современное состояние правового регулирования муниципального правотворчества в Российской Федерации. Анализируется весь спектр нормативных правовых актов, закрепляющих правовые основы муниципального правотворчества: от Европейской хартии местного самоуправления до уставов муниципальных образований. Делаются выводы о необходимости совершенствования правового режима муниципального правотворчества посредством принятия органами местного самоуправления специальных нормативных правовых актов, детально регулирующих этот процесс.

Ключевые слова: муниципальные правовые акты, муниципальное правотворчество, вопросы местного значения, конституция, закон, устав, экспертиза, правовой режим.

LEGAL POLICY OF MODERN RUSSIA: CONCEPT, LEVELS, PRIORITIES

Magomedova E. A.

Ph. D., associate Professor, acting head of Department. Department of theory and history of state and law

Kaluga state University. K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Krivushin A. V.

Student

Kaluga state University. K. E. Tsiolkovsky,

Kaluga, Russia

Annotation: The article describes the current state of legal regulation of municipal law-making in the Russian Federation. The whole spectrum of normative legal acts fixing the legal foundations of municipal law-making is analyzed: from the European Charter of Local Self-Government to the charters of municipalities. Conclusions are drawn about the need to improve the legal regime of municipal lawmaking through the adoption by local authorities of special regulatory legal acts that regulate this process in detail.

Keywords: municipal legal acts, municipal law-making, issues of local importance, constitution, law, charter, examination, legal regime.

Трехуровневый характер публичной власти в современной России предполагает осуществление правового регулирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации и на уровне муниципальных образований. Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты в формате муниципального правотворчества. Представляется, что важным инструментом повышения качества принимаемых муниципальных правовых актов нормативного характера является правовой режим осуществления муниципального правотворчества. Прежде, чем характеризовать особый порядок правового регулирования муниципального правотворчества, считаем целесообразным обратиться к содержанию понятия «муниципальное правотворчество». Авторы

современных учебников и учебных пособий по муниципальному праву, как правило, ограничиваются упоминанием о муниципальном правотворчестве (правотворчестве муниципальных образований), но не дают его четкого понятия, не раскрывают его содержания.

В общем смысле муниципальное правотворчество можно представить как деятельность муниципальных образований в пределах их компетенции, направленную на создание, изменение, отмену правовых норм. Необходимо отметить, что характер и объем муниципального правотворчества напрямую зависят от государственного правотворчества. Именно федеральное законодательство определяет пределы компетенции муниципального образования перечнем вопросов местного значения. В этой связи сформировалась точка зрения, что муниципальное правотворчество является полностью подзаконным, то есть муниципальное образование призвано исполнять, реализовывать, применять принятые на государственном уровне нормативно-правовые (в первую очередь законодательные) акты и только в этих целях вправе принимать (издавать) свои муниципальные правовые акты.

Однако существует и иной подход к пониманию пределов муниципального правотворчества. Так, по мнению В.В. Таболина, местная власть «законодательствует», то есть осуществляет самостоятельное правовое регулирование, в трех случаях: 1) когда по каким-либо вопросам государственная правовая регламентация отсутствует полностью и нет никакой необходимости в ее существовании; 2) по вопросам, которые урегулированы государством в самом общем виде и требуется их «местная юридическая конкретизация»; 3) когда законодательство не в состоянии охватить многообразие местных особенностей [4, с. 64]. Например, порядок присвоения почетных званий и вручения наград муниципального образования, порядок осуществления межмуниципального сотрудничества, правила землепользования и застройки.

Для системной и обстоятельной характеристики правового режима муниципального правотворчества необходимо обратиться к правовым основам местного самоуправления, поскольку правовая природа этого уровня публичной власти предопределяет специфику правового регулирования муниципального правотворчества.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В связи с чем, характеризуя правовые основы местного самоуправления, считаем целесообразным отметить что 28 февраля 1996 года Россия подписала, а 20 марта 1998 года ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. Следует отметить, что анализ правоположений данного международного акта позволяет сделать вывод о том, что Европейская хартия закрепляет общие принципы построения местного самоуправления, права, гарантии его защиты. Кроме того Хартия обязывает все государства, подписавшие её, применять принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ в условиях децентрализации власти. Также в данном международном акте раскрывается понятие местного самоуправления, полнота и исключительность его полномочий, самостоятельность определения административной структуры органов местного самоуправления.

Переходя от характеристики международной основы местного самоуправления к национальному законодательству, следует отметить, что с принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации начинается современный этап развития местного самоуправления. Положения статей Конституции Российской Федерации определяют, что установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к сфере совместного ведения. В этом контексте следует отметить, что правовое

пространство России как бы разделено на три основных сегмента: общественные отношения, находящиеся в сфере исключительного ведения Российской Федерации; общественные отношения, находящиеся в сфере совместного ведения Федерации и её субъектов; общественные отношения, находящиеся в сфере исключительного ведения субъектов Федерации. Включение принципов организации местного самоуправления в сферу совместного ведения позволило обеспечить общие основы построения и функционирования муниципальной власти на всей территории государства.

Конституция Российской Федерации закрепила в статье 3 местное самоуправление как форму народовластия, а в статье 12 как основу конституционного строя. Отдельная глава Конституции «Местное самоуправление» посвящена основным вопросам жизнедеятельности местного сообщества. Кроме того, следует отметить, что вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в 19-ти статьях Конституции РФ и являются нормами прямого действия, то есть подлежат непосредственному применению на всей территории нашего государства[1]. Следующим по юридической силе нормативным правовым актом, закрепляющим правовой режим муниципального правотворчества, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ его положений позволяет констатировать, что федеральный законодатель, на наш взгляд, довольно рамочно определил правовой режим муниципального правотворчества. По нашему мнению, такой подход оправдан. Действительно, с учетом многообразия исторических, географических, этнических, религиозных факторов решение вопросов местного значения посредством муниципального правотворчества должно быть в определенной степени обусловлено ими.

Особого внимания в контексте правового режима муниципального правотворчества, на наш взгляд, заслуживает вопрос о субъектах, которые обладают правом внесения в органы местного самоуправления проектов нормативных правовых актов. Так, в базовом Федеральном законе закреплён спектр субъектов правотворческой инициативы. Статья 46 анализируемого закона определяет, что «проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования»[2].

Анализ нормативных предписаний этой статьи позволяет сделать вывод, что перечень субъектов права правотворческой инициативы носит открытый характер. Данный подход к закреплению этого перечня сориентирован на многообразие муниципальных образований, в том числе с учетом вышеобозначенных факторов. Причём законодатель абсолютно правильно отсылает нас к уставу муниципального образования, который и содержит полный перечень субъектов правотворческой инициативы в формате муниципального образования. На наш взгляд, заслуживает внимания тот факт, что в анализируемом Федеральном законе в качестве субъекта правотворческой инициативы определена инициативная группа граждан. По нашему мнению это абсолютно грамотный, эффективный и конструктивный подход к решению вопросов местного значения. Необходимо отметить, что перечень субъектов, закреплённых в данном законе, выгодно отличается от перечней субъектов права законодательной инициативы федерального уровня, закреплённых в Конституции Российской Федерации, а также субъектов права законодательной инициативы в регионах. Целесообразно обозначить, что право законодательной

инициативы на федеральном уровне не принадлежит народу и далеко не во всех субъектах Российской Федерации закреплена народная правотворческая инициатива.

Логичным продолжением первого пункта анализируемой статьи базового Федерального закона является пункт 2 этой статьи, который закрепляет что «порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты»[2]. Получается, что федеральный законодатель на откуп органов местного самоуправления или должностного лица этого органа отдает решение вопросов по требованиям, предъявляемым к проектам муниципальных правовых актов.

Интересен подход федерального законодателя в части применения оценки регулирующего воздействия как инструмента муниципального правотворчества. В анализируемом законе закреплено, что оценке регулирующего воздействия не подлежат проекты нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы; регулирующих бюджетные правоотношения. Вместе с тем следует отметить, что в этой же статье анализируемого закона определено, что перечень муниципальных образований различного вида, в которых проведение оценки регулирующего воздействия в части предпринимательской и инвестиционной деятельности закрепляется в законе субъекта Федерации. Представляется, что делегирование решения данных вопросов с уровня Федерации на уровень субъектов Федерации является довольно оправданным, поскольку региональные власти, предметно владея ситуацией в формате развития предпринимательской и инвестиционной деятельности в своём

субъекте, могут действительно корректно расставить приоритеты эксплуатации такого действенного инструмента правотворческого процесса как оценки регулирующего воздействия.

Следуя иерархии российского законодательства, считаем необходимым обратиться к правовому регулированию муниципального правотворчества на уровне субъектов Федерации. В настоящее время только в единицах субъектов Российской Федерации еще действуют законы о местном самоуправлении, и то только в части, не противоречащей федеральному законодательству. В связи со сложившейся ситуацией говорить о региональном уровне регламентации муниципального правотворчества в законах о местном самоуправлении нецелесообразно. Также следует отметить, что в учредительных документах субъектов Федерации используются однотипные подходы к закреплению правового режима муниципального правотворчества. Анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации в целом позволяет говорить о довольно рамочном закреплении правовых основ муниципального правотворчества.

Следующим по юридической силе нормативным правовым актом, закрепляющим правовые основы муниципального правотворчества, является устав муниципального образования. Анализ доступных авторам уставов различных муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что, как правило, во всех этих учредительных документах имеется глава: «Правовые акты». Следует отметить, что в данную главу включены несколько статей:

- «Система правовых актов». В данной статье закреплено, какие правовые акты образуют систему правовых актов данного муниципального образования;

- «Виды правовых актов». В этой статье закреплены определения нормативного правового акта и индивидуального правового акта, а также перечислены акты, относящиеся к первой и второй группам;

- «Решения, принятые путем волеизъявления населения». Правовые положения данной статьи определяют, что решение вопросов местного значения на территории муниципального образования возможно посредством прямого волеизъявления населения на местном референдуме. Представляется, что закрепление такой формы народовластия, как местный референдум, с одной стороны, является логическим продолжением законодательной нормы, содержащейся в базовом законе, а с другой стороны создаёт правовые условия для реализации данной нормы на территории конкретного муниципального образования;

- «Порядок принятия правовых актов». Правовые предписания таких статей закрепляют широкий спектр требований к организационно-процессуальным и процедурно-процессуальным действиям, осуществляемым в процессе обсуждения и принятия муниципальных нормативных правовых актов.

По итогам проведенного анализа возникает вопрос об обстоятельности правовой регламентации муниципального правотворчества в различных муниципальных образованиях. Следует отметить, что далеко не все анализируемые уставы муниципальных образований содержат статьи, закрепляющие правовой формат экспертизы муниципальных правовых актов. При этом, как верно отмечает О.А. Короткова, институт экспертизы все больше утверждается в практике российской государственности, приобретая весьма важное, а иногда даже основополагающее значение. [3, с. 65]. В связи с чем считаем необходимым предложить обязательное закрепление института экспертизы муниципальных нормативных правовых актов как составного элемента правового режима муниципального правотворчества.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод о сложном характере правового режима муниципального правотворчества в современной России. Сложность заключается в многоуровневом правовом регулировании

общественных отношений, возникающих в процессе муниципального правотворчества. Правовая первооснова данного вида юридической деятельности органов местного самоуправления содержится в Конституции Российской Федерации, которая в части правового закрепления институтов местного самоуправления не противоречит Европейской хартии местного самоуправления. Конституционные нормы получили свое развитие в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон в самом общем плане очертил правовой формат муниципального правотворчества, оставив возможность муниципальным образованиям самостоятельно решать частные вопросы правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе разработки, принятия и опубликования муниципальных правовых актов нормативного характера. Представительные органы местного самоуправления в развитие положений федерального закона в части правового регулирования правотворчества закрепляют правовой режим муниципального правотворчества в уставах муниципальных образований.

Таким образом, с целью повышения качества и эффективности муниципальных правовых актов, а также для минимизации проблемных аспектов правотворчества муниципальных образований органам местного самоуправления целесообразно разработать и принять собственные положения о правотворческом процессе, которые будут включать не только процедурную сторону правотворчества, но и конкретные требования к форме и содержанию проекта нормативного правового акта.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ,

от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) (действующая редакция) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.04.2020).

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (действующая редакция) // СПС Консультант Плюс (дата обращения 27.04.2020).

3. Короткова О.А. Экспертиза законодательства и педагогическая экспертиза: общее и частное // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов, 2016. Т. 11. № 9. С. 64-69.

4. Таболин В.В. Право муниципального управления. М.: ЭЛИГ, 1997. – 151 с.

Оригинальность 78%