

Конституционное и муниципальное право

УДК 352 : 34

УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н. А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Рассматриваются условия, при которых нормативный правовой акт органа местного самоуправления может быть эффективным, т. е. достигать своей цели с наименьшими издержками.

Ключевые слова: местное самоуправление, нормативный акт.

Эффективность нормативных актов органов местного самоуправления следует рассматривать в качестве явления, связанного с процессом управления определенной территорией. В этом случае обозначающий ее термин получает конкретное звучание. Он выражает отношение между фактически достигнутым и той социальной целью, для достижения которой приняты правовые нормативные акты. Об эффективности любого правового акта, как отмечает В.В. Лазарев¹, можно говорить постольку, поскольку он имеет свою, вполне определенную цель, отличную от целей иных средств правового воздействия.

Правотворческая деятельность, как всякая деятельность, бессмысленна, если она не приносит желаемого результата. В связи с этим актуален контроль за эффективностью правовых актов органов местного самоуправления и соответственно за эффективностью их правотворческой деятельности. При этом можно говорить о юридической и социальной эффективности нормативных правовых муниципальных органов,

¹ См.: Лазарев В.В. Правоприменительная практика как критерий эффективности закона // Материалы международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» 16 декабря 2002 года, г. Рязань. - М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 98.

которые не могут быть отождествлены, но и не могут быть изолированы друг от друга настолько, чтобы их критерии не пересекались. Поэтому при оценке эффективности муниципальных правовых актов, оформляющих решения муниципальных органов, необходимо обеспечить синтез экономических и социальных аспектов самоуправления.

Эффективность нормативного правового акта определяется не только достижением цели, но и степенью ее достижения. Таким образом, рассматривая понятие «эффективность», мы прежде всего обращаем внимание на такие ее характеристики, как цель правового воздействия, предусмотренный масштаб воздействия, а также издержки такого воздействия. Все три характеристики взаимосвязаны и взаимозависимы.

Во-первых, целью нормативных актов органов местного самоуправления, как и государственных органов, является упорядочение общественных отношений. При этом цели тех или иных актов органов местного самоуправления могут быть перспективными и ближайшими целями-задачами и целями-направлениями.

Во-вторых, мы говорим о масштабе воздействия акта. Масштаб правового воздействия актов органов местного самоуправления ограничивается пределами муниципального образования, т.е. эффективность актов зависит от того, насколько управленческие отношения урегулированы в конкретном муниципальном образовании. Возможны ситуации, когда органы местного самоуправления намеренно сужают объем правового регулирования, ограничивая действие своих актов по кругу лиц. Например, Устав муниципального образования г. Бийска (Алтайский край) от 3 июля 2005 г. № 77² гарантировал только местным жителям бесплатное оказание первой медицинской помощи, право на обращение в органы местного самоуправления, получение правовой защиты, владение частной собственностью, расположенной на территории муниципального образования. Появились ограничения пассивного избирательного права в виде требования к кандидатам о наличии у них специального образования и стажа работы в управлении производством (Брянская, Кемеровская, Свердловская области и др.), а также в виде запрета на избрание депутатом представительного органа местного самоуправления либо главой муниципального образования более двух раз подряд (Тверская область).

² Бийский рабочий. 2005. 12 авг.

В-третьих, мы говорим о такой характеристике понятия эффективности акта, как издержки, связанные с реализацией этого акта в жизнь. Издержки могут быть двоякого рода: либо они связаны собственно с предписаниями, содержащимися в акте, либо вызваны организационно слабым претворением в жизнь предписаний того или иного акта. В первом случае имеется в виду юридическая техника нормативного акта или его юридическая корректность, которую не всегда можно признать достаточной. Издержки второго рода проявляются в отсутствии должной организации исполнения принятого акта.

Наряду с отмеченными элементами понятия эффективности нормативного акта следует отметить необходимость соответствия нормативного акта объективным требованиям развития общественных отношений и установление им оптимального варианта поведения, требуемого для достижения научно обоснованной цели. Если учитывать, что целью местного самоуправления является воздействие на различные сферы жизни муниципального образования, то показателем эффективности нормативных актов органов местного самоуправления будет закрепление в этих актах оптимального варианта поведения участников муниципальных правоотношений, требуемого для достижения той или иной управленческой цели. Например, если согласно Федеральному закону № 131-ФЗ в уставе или нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования должен быть предусмотрен порядок организации и проведения публичных слушаний (ст. 28), то он должен быть закреплен таким образом, чтобы гарантировать населению муниципального образования не только право участвовать в осуществлении местного самоуправления в названной форме, но и право на учет мнения населения при принятии муниципального правового акта.

Обобщая все названные характеристики эффективности нормативных правовых актов органов местного самоуправления, можно говорить, что речь идет об их способности достижения цели управления в соответствии с требованиями объективной действительности в масштабах муниципального образования на основе действующего законодательства при наименьших затратах.

Однако при характеристике понятия эффективности правовых актов органов местного самоуправления необходим учет не только «чистого» результата действия их норм, но и всех элементов юридического

механизма, а также средств, затрат на достижение предполагаемого эффекта.

Опыт показывает, что действие основных характеристик понятия эффективности нормативных правовых актов органов местного самоуправления требует определенных условий. Условия эти различны и могут относиться как к внутреннему содержанию акта, так и к его внешнему воздействию на регулируемые отношения.

В первую очередь условием эффективности нормативного акта является его социальная ценность, которая определяется его своевременностью и обоснованностью. В акте должны содержаться те предписания, которые оказывают положительное влияние на регулируемые общественные отношения, создают правовую основу для их дальнейшего развития. Социальная ценность достигается лишь при отсутствии каких бы то ни было дефектов в предписаниях нормативного акта. В условиях постоянного изменения федерального законодательства достичь своевременности правовых актов органов местного самоуправления становится весьма сложно.

Условия эффективности нормативных актов органов местного самоуправления, относящиеся к их внешним воздействиям на регулируемые отношения, прежде всего связаны с правильным выбором общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Это особенно касается муниципальных правоотношений, находящихся в стадии развития и нуждающихся в четкой правовой регламентации. Динамичность данных отношений постоянно требует совершенствования нормативно-правового регулирования.

Условием эффективности правового акта является и правильность выбора метода регулирования. Среди методов правового воздействия следует назвать установление определенного порядка действия, запрещение тех или иных действий и предоставление возможности выбора или возможности действовать по своему усмотрению. Множественность этих методов делает названное условие эффективности правового акта особенно значимым. Неправильно выбранный метод, несомненно, снижает эффективность акта. Пример можно найти среди актов органов местного самоуправления, регулирующих взаимоотношения этих органов и предприятий, организаций, находящихся на территории муниципального образования. Правовая основа взаимодействия органов местного самоуправления и предприятий различных форм собственности была

установлена Федеральным законом о местном самоуправлении 1995 г. Тогда впервые законодатель определил разные принципы регулирования этих отношений, в зависимости от того, к какой форме собственности относится предприятие.

Поскольку такие отношения строятся на разных принципах, то и методы регулирования, используемые органами местного самоуправления, должны быть неодинаковыми. Разумеется, дефектным будет тот акт органов местного самоуправления, который прямо устанавливает тарифы на услуги, оказываемые коммерческими (немуниципальными) предприятиями. Практика арбитражных судов свидетельствует о том, что таких случаев немало.

Отношения, регулируемые нормативными актами, весьма динамичны. Поэтому эффективное правовое регулирование требует своевременного, оперативного внесения изменений в соответствующие акты. От этого зависит их дальнейшее функционирование. С этим условием очень тесно связано условие высокой нормотворческой техники. При осуществлении нормотворческой работы следует не только закрепить в акте существующие общественные отношения, но и создать условия их дальнейшего развития. Это также является условием эффективности правового акта.

Помимо условий эффективности нормативных правовых актов, связанных с их разработкой и принятием, существуют условия эффективности актов, заключающиеся в их реализации на оптимальном уровне. Если даже акт подготовлен в соответствии со всеми требованиями юридической техники, но не может быть реализован на должном уровне, эффективность акта неизбежно снижается. Поэтому одним из условий эффективности в этом плане является информированность адресатов о содержании правовых предписаний. Анализ правовых актов глав муниципальных образований показывает, что далеко не всегда устанавливаются конкретные сроки исполнения предписаний, что ведет к снижению качества исполнения таких актов.

Нормативные акты органов местного самоуправления принимаются в рамках определенной управленческой системы – системы местного самоуправления. Эффективность нормативных актов органов местного самоуправления отражает соответственно эффективность управления территорией муниципального образования, что обеспечивает достижение целей, решение поставленных задач в возможно короткий срок при

наименьших затратах ресурсов. Таким образом, суть эффективности управления и эффективности нормативных актов совпадает.

В этой связи можно выделить условия эффективности управленческого воздействия нормативных актов органов местного самоуправления, и в первую очередь оптимальность территории муниципального образования. Известно, что местное самоуправление строится по территориальному принципу организации и компетенция определяется общетерриториальными функциями. Поэтому оптимальность территории является одной из первых предпосылок эффективности деятельности каждого муниципального образования. Создание оптимальной по размеру территории во многом способствует и более точному определению объема компетенции муниципальных органов. Способность контролировать управляемую систему основана на принципе диапазона контроля, который заключается в том, что один субъект управления может охватить только определенное количество подчиненных объектов.

Центральная проблема методологии эффективности – согласование целей (общих и частных, стратегических, среднесрочных и близлежащих), выбор приоритетов, учет сроков и достижение тех или иных результатов. Поэтому необходимым условием эффективности нормативных актов органов местного самоуправления является, во-первых, согласованность предполагаемых результатов правового воздействия с перспективными целями развития муниципального образования; во-вторых, ориентация на человека, «человеческий ресурс» как цель и решающий фактор всех перемен, поскольку практическая значимость всех действий субъектов управления в конечном счете определяется результатами развития общественной системы, в данном случае муниципального образования.

Список литературы

1. Лазарев В.В. Правоприменительная практика как критерий эффективности закона // Материалы международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» 16 декабря 2002 года, г. Рязань. - М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 152 с.
2. Устав муниципального образования г. Бийска (Алтайский край) от 3 июля 2005 г. № 77// Бийский рабочий. 2005. 12 авг.

**CONDITIONS OF EFFICIENCY OF NORMATIVE LEGAL ACTS
INSTITUTIONS OF LOCAL GOVERNMENT**

N. A. Antonova

Tver state university

Conditions at which the normative legal act of institutions of local government can be effective are considered that is reach the purpose with the least costs.

Keywords: *local self-management, the statutory act.*

Об авторе

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova@tversu.ru

ANTONOVA Nana - Doctor of Law, Head of the Department konstitutsiionnogo, administrative and customs law Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: antonova@tversu.ru

Антонова Н.А. Условия эффективности нормативных правовых актов органов местного самоуправления // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 1. С. 65 – 71.