

Конституционное и муниципальное право

УДК 342.537.3

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Н. А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Рассматриваются особенности правотворческого процесса муниципальных образований на основе анализа современного законодательства.

Ключевые слова: *местное самоуправление, правотворчество.*

Органы местного самоуправления, получившие право самостоятельного решения вопросов местного значения, являются основными субъектами правотворческого процесса на уровне муниципальных образований. Правовое регулирование правотворческого процесса этих субъектов осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

При этом анализ Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* содержит отдельную главу, посвященную муниципальным правовым актам. Правотворческий процесс как совокупность определенных последовательных стадий разработки и принятия муниципальных правовых актов нашел отражение в трех статьях этой главы.

Так, ст. 46 указанного Закона посвящена подготовке муниципальных правовых актов, ст. 47 – вступлению их в силу, ст. 48 – их отмене. Становится очевидным, что названные статьи не охватывают все стадии правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Региональный уровень правового регулирования правотворческого процесса в целом представлен очень скромно. Субъект Федерации наряду с Российской Федерацией устанавливает, например, компетенцию органов местного самоуправления, в пределах которой они принимают свои нормативные правовые акты.

Основное правовое регулирование правотворческой деятельности органов местного самоуправления осуществляется на уровне

* СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (с последующими изменениями).

муниципальных образований в их уставах и регламентах. Следует отметить, что та часть Федерального закона, которая посвящена правотворчеству органов местного самоуправления, в последнее время претерпела определенные изменения. Но даже с учетом этих изменений нельзя утверждать, что правовое регулирование правотворческой деятельности муниципальных органов избежало дефектов.

Так, ст. 46 Федерального закона № 131, судя по названию, должна быть посвящена подготовке муниципальных правовых актов. Подготовка любого правового акта включает ряд мероприятий. Так, начинается эта работа с формирования проекта акта с соблюдением тех требований, которые предъявляются к правовым актам. Ни Федеральный закон, ни регламенты работы органов местного самоуправления не содержат требований, которые должны были бы соблюдаться при разработке проектов муниципальных правовых актов.

Далее следует этап внесения муниципального правового акта в орган местного самоуправления. В ст. 46 Федерального закона № 131 определен перечень субъектов, которые могут обладать правом законодательной инициативы: депутаты представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан. При этом перечень данных субъектов не является исчерпывающим. Закон допускает предоставление этого права и иным субъектам, которые могут быть определены Уставом муниципального образования. Анализ уставов показывает, что, как правило, муниципальные образования не называют каких-то иных субъектов законодательной инициативы.

В 2015 г. в Федеральном законе № 131 появились требования о том, что законом субъекта РФ должен устанавливаться перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. Кроме этого законом субъекта Федерации должны быть определены критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень (ч. 6 ст. 46).

Анализ законов субъектов РФ об оценке регулирующего воздействия показывает, что субъекты определяют весьма разные критерии включения муниципальных образований в такой перечень.

Так, в соответствии с Законом Тверской области «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов в Тверской области» от 26 марта 2014 г. № 17-30 (с изменениями на 06.03.2017 г.) основанием включения муниципальных районов и городских округов Тверской области в перечень являются:

1) численность населения муниципального района (городского округа) Тверской области на основании данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тверской области составляет не менее 3000 человек;

2) количество субъектов малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района (городского округа) Тверской области, учтенных Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Тверской области, на 1000 жителей составляет не менее 15 субъектов;

3) наделение органов местного самоуправления муниципального района (городского округа) Тверской области не менее чем одним отдельным государственным полномочием Тверской области или отдельным государственным полномочием Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти Тверской области, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии же с законом Свердловской области от 14 июля 2014 г. № 74-03 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области и муниципальных нормативных правовых актов» (с изменениями на 22 июля 2016 г.), критериями включения муниципальных районов и городских округов, расположенных на территории Свердловской области, в перечень являются:

1) высокая степень концентрации возложенных на муниципальные районы и городские округа государственных полномочий;

2) уровень организационно-технического обеспечения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, позволяющий проводить экспертизу муниципальных нормативных правовых актов.

В соответствии с Федеральным законом муниципальные нормативные правовые акты не указанных в части четвертой настоящего пункта муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, могут подлежать экспертизе, проводимой в порядке, установленном

муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с настоящим Законом.

На наш взгляд, вариант критериев для включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, установленный в Законе Свердловской области, имеет определенные дефекты. Законодатель субъекта Федерации в этом случае выбрал оценочные понятия при определении критериев включения муниципальных образований в установленный перечень, что вызывает, в свою очередь потребность определить критерии, например, «высокой степени концентрации возложенных на муниципальные районы и городские округа государственных полномочий» или «уровня организационно-технического обеспечения органов местного самоуправления».

При имеющихся недостатках правового регулирования данных отношений стоит отметить все-таки положительную динамику, проявляющуюся в установлении определенных требований, предъявляемых к качеству муниципальных правовых актов.

В ст. 47 Федерального закона № 131 устанавливаются общие правила вступления муниципальных правовых актов в силу. При этом условием вступления актов в силу признается их опубликование (обнародование) (ч. 2 ст. 47). Однако следует обратить внимание на появившиеся противоречия между ч. 2 ст. 47 и п. 7 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131. В ч. 2 ст. 47 (второй абзац) указано, что официальным опубликованием муниципального правового акта является первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании. Формулировка данной нормы порождает правовую неопределенность. Её можно толковать двояко: либо таким изданием является официальное печатное издание, утвержденное муниципальным образованием для опубликования муниципальных правовых актов (п. 7 ч. 1 ст. 17), либо может быть любое периодическое издание, которое распространяется в муниципальном образовании.

Логика подсказывает, что законодатель и в ст. 47 имел в виду именно официальное печатное издание, которое должно быть утверждено в муниципальном образовании, однако сформулировал норму таким образом, что она не соответствует установленным в этом же законе положениям.

Наконец, третья статья из названных, а именно ст. 48 Федерального закона № 131, устанавливает общие правила отмены муниципальных правовых актов. При этом в качестве субъекта, решением которого может быть отменен муниципальный правовой акт, указан суд (ч. 1 ст. 48). Однако данное положение не соответствует действующему законодательству, регулирующему обжалование муниципальных

правовых актов в судебном порядке. Согласно ст. 227 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения органа, наделенного публичными полномочиями (в том числе органа местного самоуправления), судом принимается одно из следующих решений: 1) об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемого решения и об обязанности административного ответчика устранить выявленные нарушения; 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Таким образом, суд может признать акт органа местного самоуправления лишь не соответствующим действующему законодательству и нарушающим этим самым права граждан, но отменить этот акт будет орган, принявший его.

Таким образом, законодатель на федеральном уровне устанавливает самые общие правила и, как мы видим, не совсем удачные. Правовое регулирование данных отношений на муниципальном уровне характеризуется принятием актов, содержащих процессуальные нормы, устанавливающие порядок разработки, рассмотрения, принятия и опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Однако до тех пор, пока не будут устранены противоречия и неопределенности в федеральных актах, регулирующих данный круг отношений, в муниципальных образованиях не уменьшится число дефектных актов.

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE LAW-MAKING PROCESS IN THE MUNICIPALITIES AT THE PRESENT STAGE

N. A. Antonov

Tver state University

Features of law-making process of municipalities on the basis of the analysis of the modern legislation are considered.

Keywords: *local self-government, law-making.*

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

ANTONOVA Nana Alievna - the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the «Tver state university» (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Особенности правового регулирования правотворческого процесса в муниципальных образованиях на современном этапе // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 80 – 85.