ISSN: 2219-8229
E-ISSN: 2224-0136
Founder: Academic Publishing House *Researcher*
DOI: 10.13187/issn.2219-8229
Has been issued since 2010.

European Researcher. International Multidisciplinary Journal



Legal Sciences

Юридические науки

UDK 342.55

The Problems of Law-making Process Implementation in Local Authorities

Nana A. Antonova

Tver state university, Russian Federation
Zheljabova St., 33, Tver city, 170100
Doctor, professor
E-mail: antonova@tversu.ru

Abstract. The author divides the considered problems into three groups: general problems, resulting from the complexity of the law-making process, the problems, assosiated with the law-making of local authorities in general and the problems of the improvement of law-making technique as the essential feature of law-making process of these authorities.
Keywords: law-making; local authorities; legal act.

Введение. С развитием в Российской Федерации института местного самоуправления все большую актуальность приобретают вопросы функционирования органов местного самоуправления, в том числе и осуществления ими правотворческой деятельности. В силу существования трех уровней публичной власти, в настоящее время правотворческой деятельностью занимаются не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Правотворческий процесс, осуществляемый любым полномочным субъектом, представляет собой сложную систему организационных действий. Это процесс, состоящий из последовательных операций, в результате осуществления которых в правовую систему вливается официально действующий акт [1]. В этом смысле правотворческий процесс является содержанием правотворчества, охватывающим всю деятельность уполномоченного органа (в нашем случае органа местного самоуправления) по созданию, изменению или упразднению правовых норм.

Исследование вопроса осуществления правотворческого процесса в органах местного самоуправления выявляет некоторые проблемы, решение которых – необходимое условие его совершенствования. Ряд вопросов, связанных с проблематикой правотворчества органов местного самоуправления, в данной работе носит постановочный характер. Условно проблемы совершенствования правотворческого процесса, осуществляемого в муниципальных органах можно разделить на несколько блоков: общие проблемы, вытекающие из сложности самого явления правотворчества, проблемы, связанные в целом с правотворчеством органов местного самоуправления, и, наконец, проблемы совершенствования правотворческой техники, как сущностной характеристики правотворческого процесса этих органов.

Материалы и методы. Источниками для проведения исследования послужили Конституция Российской Федерации, Европейская хартия местного самоуправления, федеральные законы и законы субъектов Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

В процессе исследования использованы общенаучные методы системного анализа и обобщения нормативных и практических материалов, диалектический подход к рассмотрению изучаемых проблем.

Обсуждение. Одной из общих проблем, связанных с совершенствованием правотворчества относится многоуровневость правотворческой системы. Отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, регулируются на федеральном, региональном и местном уровне. Иными словами один объект правового регулирования находится в ведении трех субъектов правотворчества, имеющих разный объем правотворческих полномочий, издающих правовые акты неодинаковой юридической силы. При этом все акты, издаваемые этими субъектами должны быть в состоянии согласованности, законности и определенной соподчиненности. В силу частого обновления федерального законодательства существуют определенные трудности в вычленении тех вопросов и полномочий, которые должны находиться в компетенции органов местного самоуправления для осуществления правового регулирования отношений, возникающих на территории муниципального образования. С проблемой разграничения предметов ведения между органами разного уровня связана и другая проблема – соответствие муниципальных правовых актов актам, обладающим большей юридической силой. Решить эту проблему невозможно в условиях, когда нет четкого разграничения компетенции между различными уровнями власти. Нет такого разграничения правотворческой компетенции и на уровне самого муниципального образования между представительными и исполнительными органами.

Это порождает ситуацию, когда по одному и тому же вопросу принимаются акты на трех уровнях и в итоге ни на одном уровне отношение не урегулировано до конца. Так, нормы, устанавливающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением имеют место в Федеральном законе о местном самоуправлении и в уставах муниципальных образований. При этом в федеральном законодательстве лишь устанавливается этот вид ответственности. А вот уставы муниципальных образований, призванные закреплять порядок привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед населением, либо закрепляют этот порядок нечетко, либо устанавливают настолько сложный механизм реализации ответственности органов и должностных лиц, что простому гражданину в нем трудно разобраться.

Помимо сказанного, анализ уставов муниципальных образований показывает, что в ряде случаев в них закрепляются положения, прямо противоречащие Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Например, в некоторых уставах в качестве основания для отзыва депутата, названо систематическое нарушение депутатом устава муниципального образования (например, Устав городского округа Новокуйбышевск Самарской области), или систематическое невыполнение депутатских полномочий (например, Устав городского округа Октябрьск Самарской области) или просто невыполнение полномочий депутата (например, Устав Дубровского городского поселения Ленинградской области). Хотя в соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействия) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, подтвержденные в судебном порядке.

Ряд проблем, связанных с правотворчеством муниципальных образований по вопросам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, возникает из-за несовершенства самого Федерального закона № 131-ФЗ. Так, нельзя не согласиться с замечанием Шугриной Е.С. о том, что при обязательном участии в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ суда в процедуре отзыва выборного должностного лица, не понятными являются многие вопросы, связанные с таким участием: кто должен обращаться в суд, можно ли использовать уже вынесенное судебное решение, или инициатор отзыва

должен обращаться в суд, какой временной интервал должен пройти между вступившим в законную силу решением суда и инициативой отзыва [2].

Следует отметить, что существует множественность мнений о том, какова должна быть процедура отзыва выборного должностного лица [3]. В связи с этим необходимо выработать единый подход к определению порядка проведения голосования по отзыву депутата, иного выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, основываясь на требованиях закона, правовых позициях Конституционного суда РФ в вопросах ответственности должностных лиц перед населением, что позволило бы избежать многих ошибок в деятельности муниципальных образований по вопросам правового регулирования порядка отзыва выборных должностных лиц.

Нельзя не согласиться с тем, что при условии существования многоуровневой правотворческой системы одним из вариантов решения проблемы упорядоченности правотворческого процесса в целом является создание комплексного нормативного материально-процессуального блока, направленного на регулирование правотворческой деятельности, который должен охватывать все уровни правотворческой системы. Такой нормативный блок должен определять общие принципы взаимоотношений органов, вовлеченных в правотворческий процесс, позволяющие минимизировать случаи принятия коллизионных актов и способствующие усилению эффективности правовой системы [4].

Наряду с проблемами правотворчества в целом можно говорить и о проблемах, связанных с правотворчеством органов местного самоуправления. Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что осуществление правотворчества муниципальных образований происходит при наличии множества отраслевых законов, регламентирующих местное самоуправление и не всегда согласованных между собой. Законодательство, регламентирующее местное самоуправление, сложилось как комплексное. При этом полномочия органов местного самоуправления закреплены не в одном акте, а в огромном числе правовых актов. Такая ситуация вызывает необходимость тщательной проработки всех нормативных актов, принимаемых органами местного самоуправления, добиваясь реализации принципа правотворческого взаимодействия публичных властей разного уровня. Проблема оптимального соотношения федерального и отраслевого законодательства при определении нормотворческой компетенции муниципальных образований не раз поднималась в работах разных авторов, и, в частности, заслуживает внимание предложение, высказанное в ряде работ, согласно которому положения Федерального закона о местном самоуправлении должны содержать конкретные принципы установления полномочий муниципальных образований [5]. Хотя статья 18 Федерального закона № 131-ФЗ и называется «Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления», самих принципов в ней нет. Здесь закреплены скорее принципы определения вопросов местного значения. Несомненно, они являются основными началами в определении компетенции муниципальных органов. Но не менее важными для функционирования муниципальной власти являются и правила определения полномочий органов местного самоуправления.

Проблема определения правотворческой компетенции органов местного самоуправления связана и с проблемой разграничения такой компетенции между отдельными органами муниципального образования. Уставы муниципальных образований недостаточное внимание уделяют вопросу разграничения компетенции между органами местного самоуправления, в том числе и разграничению правотворческой компетенции.

Названные проблемы являются тем фоном, на котором осуществляется правотворческий процесс в муниципальных образованиях. Их нерешенность вызывает определенные трудности в реализации самого правотворческого процесса органами местного самоуправления.

Главной проблемой среди них является отсутствие единой системы нормативного регулирования техники создания нормативного правового акта органами или должностными лицами местного самоуправления. Давно назрела необходимость принятия специального федерального закона о нормативных правовых актах, в котором бы определялись правила разработки и принятия нормативных правовых актов не только органами государственной власти, но и органов местного самоуправления.

Существует также ряд проблем, возникающих в процессе осуществления отдельных этапов правотворческого процесса. Так, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрена

возможность населения участвовать в правотворческом процессе посредством реализации своего права на правотворческую инициативу, процедура реализации которой должна быть определена в нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования. Однако следует отметить нечеткое, а иногда и неправильное регулирование порядка осуществления правотворческой инициативы граждан как подготовительной части правотворческого процесса. В Федеральном законе № 131-ФЗ закреплено, что граждане могут предложить проект муниципального правового акта, другими словами, может быть предложен проект как нормативного, так и индивидуального правового акта. Однако в ряде муниципальных образований населению предоставляется право на правотворческую инициативу в части внесения только нормативных правовых актов, (Устав Томска). Нормативные правовые акты некоторых муниципальных образований закрепляют не право вносить проекты правовых актов, а право вносить предложение о принятии того или иного правового акта (г. Липецка, г. Калуги и др.). Можно считать, что в этих случаях население, по сути, лишается права на правотворческую инициативу в том виде, в котором это закрепляет Федеральный закон.

Представленная ситуация во многом определяется достаточно скупым регламентированием правотворческой инициативы граждан на федеральном уровне. Более детальная регламентация института правотворческой инициативы граждан на уровне муниципальных образований, включающая в себя гарантию реализации гражданами правотворческой инициативы, установления четкого порядка рассмотрения внесенного проекта, определение требований к проекту правового акта, позволила бы выступить этому институту в качестве эффективного инструмента реализации населением права на местное самоуправление и участия населения в правотворческом процессе.

Федеральный законодатель определил такую форму участия граждан в осуществлении местного самоуправления как опрос в качестве составной части процедуры принятия правовых актов органами местного самоуправления, закрепив при этом, что опрос проводится для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. При этом порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Следует отметить, что при наличии в ст. 31 Федерального закона № 131-ФЗ требований, предъявляемых к нормативному правовому акту представительного органа муниципального образования, на наш взгляд, в перечне этих требований отсутствует такое важное положение, как опубликование итогов опроса. Хотя Федеральный закон и устанавливает, что результаты опроса носят рекомендательный характер, думается, результаты такого опроса должны быть доведены до сведения населения. Иначе, теряется весь смысл проведения опроса граждан, как средства выявления их мнения по принимаемому решению.

Еще одна проблема правотворческого процесса в муниципальных образованиях связана с использованием главой муниципального образования права отклонять нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. Названное право главы муниципального образования закреплено в ст.35 Федерального закона № 131-ФЗ. Фактически в статье получило закрепление право вето главы муниципального образования, которое может быть преодолено квалифицированным большинством голосов (2/3) от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ не определяет возможность обжалования главой муниципального образования решения представительного органа о преодолении вето, но и не запрещает это делать. Такое положение привело к тому, что муниципальные образования самостоятельно регулируют эти отношения в своих уставах. Конечно, муниципальное образование в пределах, предусмотренных законом, самостоятельно в определении структуры органов и их взаимоотношений. Однако следует отметить, что предоставление права вето главе муниципального образования по отношению к нормативным правовым актам представительных органов местного самоуправления не соответствует принципу деятельности органов местного самоуправления – разделению функций. На уровне муниципального образования не может действовать принцип разделения властей, поскольку он закреплен в ст. 10 Конституции РФ как принцип деятельности органов государственной власти, в систему

которых, как известно, не входят органы местного самоуправления. Право вето, которое оправдано на уровне государственной власти и является элементом системы «сдержек и противовесов» как признака разделения властей, не может применяться на уровне муниципального образования. Подпись правового акта представительного органа главой муниципального образования, по сути, должна являться лишь элементом процедуры оформления такого акта. Предоставление федеральным законодателем права вето главе муниципального образования и использование его как средства «сдерживания» представительного органа подтверждает тезис о том, что современное местное самоуправление в России интегрировано в систему государственно-властных отношений.

Наконец, завершающая стадия правотворческого процесса – опубликование акта также сопряжено с рядом проблем. Важность данной стадии давно подтверждена в науке. Так, по мнению Д.А. Баринова необходимость опубликования нормативного акта местного самоуправления определяется тем, что это, во-первых, представляет собой условие его выполнения; во-вторых, является одним из самых эффективных средств информации; в-третьих, обеспечивает вместе с другими средствами действие принципа гласности работы представительного органа; в-четвертых, нередко является обязательным условием вступления нормативного акта в силу [6]. В Федеральном законе № 131-ФЗ установлено, что порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан (ст. 47). Другими словами федеральный законодатель предусмотрел одно условие, которому должно соответствовать опубликование (обнародование) - оно должно обеспечить возможность ознакомления граждан с принятыми актами. На практике нередко можно столкнуться с разночтением понятий «опубликование» и «обнародование». Так, иногда различают понятия «опубликование» и «иные формы опубликования». Например, в Положении о муниципальных правовых актах города Кургана, утвержденного Курганской городской Думы 21 декабря 2005 г. установлено, что официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста в городской газете «Курган и курганцы». Здесь же закрепляются требования к официальной публикации. Далее устанавливается, что муниципальные правовые акты могут быть опубликованы в иных формах: в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, в информационных ресурсах «Гарант», «Консультант Плюс», разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

В других случаях используется понятие «официальное опубликование и дается его определение (Законом Калужской области «О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления Калужской области» в редакции от 28.04.2005).

В сельских поселениях, как правило, под официальным обнародованием муниципальных правовых актов понимается размещение их полных текстов в трехдневный срок со дня подписания на информационных стендах сельского поселения.

Приведенные примеры еще раз свидетельствуют о том, что отсутствие должного регулирования на федеральном уровне порождает произвольное, и достаточно часто неправильное регулирование определенных отношений на муниципальном уровне. Унификация требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам важна еще и потому, что последние становятся частью общего правового пространства.

Заключение. В данной работе затронуты лишь некоторые проблемы, связанные с правотворческим процессом в муниципальных образованиях. Эти проблемы, несомненно, нуждаются в решении. Путь решения названных проблем - обобщение имеющегося положительного опыта и его внедрение в организацию правотворческого процесса в муниципальных образованиях. Важным аспектом совершенствования правотворческого процесса является разработка модельных актов, содержащих процессуальные нормы (модельные регламенты, положения о порядке проведения публичных слушаний, опросов граждан, реализации правотворческой инициативы граждан и пр.).

Наконец, необходимым является повышение юридической грамотности депутатов представительных органов местного самоуправления путем проведения систематической учебы, направленной на разъяснение законодательства, изучение научных наработок в

области теории правовых актов. Организацией и проведением такой учебы должны заниматься органы власти субъекта Федерации. Опыт таких мероприятий имеется в ряде регионов. Распространение такого опыта, поиск новых форм повышения профессионализма муниципальных служащих должно стать постоянной деятельностью, осуществляемой в государстве и направленной на развитие местного самоуправления как формы осуществления публичной власти.

Примечания:

1. Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 149–152; Научные основы советского правотворчества / Отв. ред. проф. Р. О. Халфина. М., 1981. С. 9–10; Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 3–4.

2. Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: муниципальный уровень Монография. М., 2007. С. 182–183.

3. Петрова Н.А. Процедура отзыва в Российской Федерации проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3; Шугрина Е.С. указ соч. С. 183–184.

4. Бунина Ю.М. Правотворчество как вид юридической деятельности. Автореф. дис. к.ю.н. С.Петербург. 2004. С. 11.

5. Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Автореф. дис. ... к. ю. н: 12.00.02. Ростов-на-Дону. 2004. с. 23; Костюков А.Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003, № 9. С. 13; Кандалов П.М. Проблемы законодательного регулирования предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10. С. 23–24.

6. Баринов Д.А. Правотворчество органов местного самоуправления. Дис.... к.ю.н., Хабаровск: Дальневосточ. Юрид. Ин-т. 2000. С. 132.

УДК 342.55

Проблемы осуществления правотворческого процесса в органах местного самоуправления

Нана Алиевна Антонова

Тверской государственный университет, Российская Федерация
170100, г. Тверь, ул. Желябова , 33
Доктор наук, профессор
E-mail: antonova@tversu.ru

Аннотация. Рассматриваемые проблемы автор разделяет условно на три группы: общие проблемы, вытекающие из сложности самого явления правотворчества, проблемы, связанные в целом с правотворчеством органов местного самоуправления, и проблемы совершенствования правотворческой техники, как сущностной характеристики правотворческого процесса этих органов.

Ключевые слова: правотворчество; органы местного самоуправления; правовой акт.