

§8

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

С.Г. Дырда

НОРМОТВОРЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и — в этом качестве — составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти и элементом рыночной экономической системы, восполняя пробелы рынка в части оказания услуг населению и координации хозяйственной деятельности.

Президент России в своем Послании Федеральному собранию 5 ноября 2008 г. обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства. Он, в частности, отметил, что «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»¹. Кроме этого, им была отмечена необходимость в дальнейшем совершенствовании муниципального законодательства.

Как известно, в нормотворческой деятельности имеется немало проблем, к числу которых относится проблема качества принимаемых муниципальными образованиями правовых актов административного характера.

Федеративное строение системы законодательства, в основе которого лежит федеральная структура Российского государства, предопределило образование трёх уровней нормативно-правовых актов, причём нижестоящий уровень занимают акты местного самоуправления.

Поскольку система муниципальных правовых актов является частью (элементом) всей российской правовой системы, постольку проблему повышения качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований следует рассматривать не в качестве локальной задачи, а с учётом всего правотворческого процесса публичной власти во всей его полноте. Опосредуется это недопустимостью противоречий положений правовых актов муниципальных органов положениям федеральных и региональных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, они могут в отдельных случаях быть и предметом рассмотрения в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Кроме этого органы прокуратуры имеют право осуществлять надзор за соблюдением законности в деятельности муниципальных образований и их должностных лиц, что является в этом случае предметом проверки как содержательной стороны правовых актов, так и соблюдения процедуры их принятия.

Таким образом, повышение эффективности и качества нормотворческой деятельности зависят, как представляется от полноценности нормотворческого процесса, состоящего, как известно, из соответствующих ему стадий и оптимальной для муниципальных образований систематизации видového многообразия самих правовых актов.

Нормотворческая деятельность в отдельных муниципальных образованиях Хабаровского края свидетельствует о наличии определённых недостатков, особенно в вопросе систематизации принимаемых ими правовых актов. Каждому муниципальному об-

¹ Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008, http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm

разованию свойственно иметь свою собственную систему правовых актов, сложившуюся на основании положений ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации»² и Уставов соответствующих муниципальных образований.

Следует отметить, что наиболее распространённое применение имеют такие формы правовых актов, как, например, решения представительных органов муниципальных образований, а также постановления и распоряжения глав муниципальных образований, предусмотренные упомянутыми выше нормативно-правовыми актами.

ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» устанавливают следующую систему муниципальных правовых актов:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе) граждан и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы местного самоуправления, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Например, п. 3 ст. 32 Устава Нанайского муниципального района Хабаровского края в число полномочий Главы муниципального образования включено право издавать в пределах своих полномочий постановления администрации района по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Хабаровского края, а также распоряжения администрации района по вопросам организации работы администрации района.

Уставом городского округа «Город Хабаровск», например, предусмотрено принятие правовых актов городской Думы в качестве решений (ст. 27 Устава), мэром города, администрацией города в виде постановлений и распоряжений (ст. 36 Устава). В полномочия руководителей структурных подразделений администрации города включено право издавать приказы и распоряжения по

вопросам, отнесённым соответственно к их полномочиям (ст. 43)³.

Распространённым правоприменительным административно-правовым актом индивидуального характера является приказ, издаваемый всеми должностными лицами муниципальных образований на основе и во исполнение нормативного правового акта для решения отдельных вопросов в административно-публичной сфере.

В тоже время административному праву в качестве его источников известны и такие нормативные правовые акты, как положение, инструкция, правила, процедура, которые используются в тех или иных случаях в процессе осуществления административно-публичной деятельности в отдельных сферах жизнедеятельности муниципальных образований.

С точки зрения видового многообразия муниципальный правовой акт представляет собой документально оформленное решение, которое либо устанавливает или изменяет общеобязательные правила (нормативно-правовой акт), либо имеет индивидуальный характер (правоприменительный акт), либо регулирует внутриорганизационные вопросы (акт локального значения).

Классифицируют правовые акты по различным основаниям, в целях выявления в них того существенного, что характеризует их роль и место в практике правового регулирования общественных отношений на местном (муниципальном) уровне⁴.

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным унифицировать перечисленные выше формы нормативных правовых актов с соблюдением принципа их соподчинённости, что обеспечит единообразие применения форм нормотворчества на уровне местного самоуправления на территории всей страны.

Порядок подготовки, применения, опубликования и введения в действие правовых актов и их прекращение осуществляется в процессе муниципального правотворчества, которое представляет собой специфическую взаимосвязанную деятельность органов местного самоуправления и населения по воплощению интересов последних посредством принятия правовых актов и тем самым

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.09.2020 г.) СПС «Гарант» [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис»

³ Устав городского округа «Город Хабаровск», принятый решением Хабаровской городской Думы от 13.07.2004. № 509, с внесёнными изменёнными решениями Хабаровской городской Думы от 26.10.2010 № 170. Хабаровск. 2010.

⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2006. – С. 384.

гарантирующих в той или иной мере реализацию этих интересов.

Эту деятельность называют муниципальным правотворческим процессом, поскольку содержанием его, по существу, составляет последовательная смена этапов (стадий) от состояния принятия решения о необходимости муниципального правового акта до вступления в действие принятого нового правового акта как результата этой деятельности⁵.

Таким образом, в правотворческом процессе, как и в любом другом, можно выделить определённые этапы — стадии, каждая из которых характеризуется особенностями и направлена на достижение определённого результата (ближайшей цели).

В данном случае целесообразно, как представляется, обратить внимание на различные точки зрения, высказанные в юриспруденции в отношении стадий правотворчества. Так, С.С. Алексеев выделяет в законодательном процессе четыре стадии: законодательная инициатива; принятие подготовленного законопроекта в законодательном органе к рассмотрению и обсуждению; принятие законопроекта; официальное опубликование закона⁶. В то же время Ю.А. Тихомиров выделяет в законотворчестве уже шесть стадий: прогнозирование и планирование; внесение предложений о разработке законопроекта; специальное и общественное обсуждение проекта; рассмотрение и принятие; опубликование и вступление в законную силу⁷.

Однако, имея общую правовую природу с законотворчеством в качестве представления его с содержательной стороны в виде правотворческого процесса, муниципальный правотворческий процесс имеет, на наш взгляд, особенности. Они заключаются, прежде всего, в его близости к нуждам населения конкретного муниципального образования, что предопределяет участие в правотворческом процессе более широкого круга субъектов правотворческой инициативы и в то же время относительно простой процедуры принятия муниципальных правовых актов в сравнении с громоздким законодательным процессом.

На основе вышесказанного представляется целесообразным выделять в муниципальном правотворческом процессе следующие основные стадии:

⁵ Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.

⁶ См.: Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М., 1999.

⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Теория закона. — М., 1982.

- правотворческая инициатива, включающая её оформление и внесение проекта муниципального правового акта;
- проведение юридической экспертизы проекта муниципального правового акта или поправок к нему;
- рассмотрение проекта муниципального правового акта уполномоченным субъектом;
- в случае принятия муниципального нормативно-правового акта — его опубликование и вступление в законную силу.

В отдельных случаях, решения муниципальных образований по вопросам особо значимым для жизнедеятельности населения, принимаемые в соответствующей правовой форме акты подлежат публично-му обсуждению в форме публичных слушаний.

Потенциал публичных слушаний как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления особенно велик в связи с тем, что наряду с референдумом публичные слушания относятся к институтам непосредственной демократии.

Например, в обязательном порядке на публичные слушания должны выноситься проект бюджета муниципального образования и отчёт о его исполнении, поскольку финансовое состояние того или иного муниципального образования является необходимым условием реализации многих социальных прав граждан.

В то же время выборочные наблюдения по вопросам организации и проведения публичных слушаний муниципальных нормативных правовых актов свидетельствуют о наличии существенных недостатков при формальном соблюдении процедуры публичных слушаний. К ним с полным основанием следует отнести неготовность власти по тем или иным вопросам вести диалог с общественностью.

Так, при формировании проекта бюджета должностные лица городского округа «Город Хабаровск» исходят в большинстве случаев из интересов субъективного характера на основе собственного видения развития инфраструктуры города и направлений вложений бюджетных средств. Среди жителей города не проводятся опросы и анкетирования по наиболее важным вопросам местного самоуправления и развития города на перспективу. Имеются просчёты в вопросах информационного обеспечения граждан города об осуществляемом бюджетном процессе и возможностях населения участия в нём.

Так, на публичных слушаниях проекта бюджета г. Хабаровска на 2011 год участвовали всего один представитель общественности города и несколько представителей СМИ, приглашённых для освящения

в прессе этого мероприятия. Вызывает сомнение, что не нашлось бы больше желающих граждан обсудить проект бюджета и отдельных направлений вложений бюджетных средств, при соответствующей освещённости публичных слушаний и привлечения общест-венности.

Обеспечение условий для реализации права граждан и гражданских организаций на участие их в нормотворческом процессе, например, в бюджетном является важной объективной предпосылкой каче-ственной подготовки нормативно правового доку-мента.

Библиографический список:

1. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М., 1999.
2. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.
3. Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008, http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm
4. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2006.
5. Тихомиров Ю.А. Теория закона. — М., 1982.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Pravo: azbuka — teoriya — filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya. — M., 1999.
2. Antonova N.A. Pravotvorchestvo organov mestnogo samoupravleniya: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2009.
3. Iz vystupleniya na II Obshcherossiyskom grazhdanskom forume 22.01.2008, http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm
4. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Munitsipal'noe pravo Rossiyskoy Federatsii: Uchebnik. M., TK Velbi. Izd-vo Prospekt, 2006. — S. 384.
5. Tikhomirov Yu.A. Teoriya zakona. — M., 1982.