

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»**

Юридический факультет

Кафедра конституционного и международного права

***МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ***

(выпускная квалификационная работа)

Выполнил магистрант

3 курса, 332-МЗ группы, заочного
отделения
Есаулков Н. С.

Научный руководитель

к.ю.н., доцент
Казанцева О.Л.

Допустить к защите

Зав. кафедрой,
к.ю.н, профессор
Ишеков К.А.

«___» _____ 2016 г.

Выпускная квалификационная работа
защищена

«___» _____ 20___ г.

Оценка _____

Председатель ГЭК

Барнаул 2016

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика муниципального правотворчества в Российской Федерации	6
1.1. Понятие и принципы муниципального правотворчества в Российской Федерации	6
1.2. Виды муниципального правотворчества	13
1.3. Стадии и субъекты муниципального правотворчества	37
Глава 2. Муниципальные правовые акты	48
2.1 Понятие, правовая природа и признаки муниципальных правовых актов.....	48
2.2. Система муниципальных правовых актов	54
Глава 3. Проблемы и перспективы развития муниципального правотворчества в Российской Федерации.....	78
Заключение.....	87
Список использованных источников и литературы	92

Введение

Актуальность темы данной выпускной квалификационной работы вызвана тем, что с начала 90-х годов в нашей стране происходят значительные изменения социально-экономического и политико-правового характера. Перестройка базисных экономических отношений предопределила необходимость реформирования и других общественных отношений, в том числе управленческих как в масштабах всего государства, так и на территории отдельных его составляющих.

Принятие Конституции РФ, а вслед за ней и целого ряда важнейших федеральных и региональных законов, а также ратификация Европейской хартии местного самоуправления 1985 года составили фундамент для формирования местного самоуправления в России. Но сам по себе факт принятия законодательных основ отнюдь не является гарантией успешного развития и функционирования местного самоуправления, тем более что, Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации в малой степени согласованы как с реальным состоянием местного самоуправления, так и друг с другом».

Думается, причиной этому послужило, в том числе и отсутствие легальной расшифровки понятия закона и понятия нормативного правового акта как более широкой категории.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе разработки и реализации муниципальных правовых актов, включая устав муниципального образования.

Предмет исследования – теоретические и юридические конструкции, умозаключения, нормативно-правовой и эмпирический материал, в том числе по отдельным муниципальным образованиям Алтайского края.

Целью настоящего исследования является рассмотрение особенностей правовой природы и юридических свойств муниципальных правовых актов в рамках муниципального правотворчества.

Из указанной цели вытекают следующие **задачи**: 1) Дать общую характеристику муниципальному правотворчеству в Российской Федерации: понятие и принципы муниципального правотворчества в Российской Федерации; виды муниципального правотворчества; стадии и субъекты муниципального правотворчества; 2) Рассмотреть и проанализировать муниципальные правовые акты, проблемы и перспективы развития муниципального правотворчества в Российской Федерации: понятие, правовую природу и признаки муниципальных правовых актов; систему муниципальных правовых актов; проблемы и перспективы развития муниципального правотворчества.

Нормативной правовой базой выпускной квалификационной работы выступают Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.); Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"; Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации"; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. N 35-ЗС; Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края; Устав муниципального образования Смоленский район Алтайского края от 25 марта 2005 г. N 92-13ПС и др.

Теоретической базой выпускной квалификационной работы выступают труды Г.В. Барабашева, Л.А. Быковой, В.И. Васильева, Д.В. Гусева, О.Л. Казанцевой, С.Н. Лопатина, В.И. Маньковской и др.

Методологическую основу работы составили следующие научные методы: аналитический, синтез, индуктивный, дедуктивный, описание, метод типологизации, сравнение, метод структурного анализа.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, трех глав включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Глава 1. Общая характеристика муниципального правотворчества в Российской Федерации

1.1. Понятие и принципы муниципального правотворчества в Российской Федерации

Современное демократическое государство не может обеспечить оптимальное управление экономическими и социальными процессами, если не гарантирует существование местного самоуправления.

Конституция РФ впервые провозгласила местное самоуправление, наряду с государственной властью, формой осуществления публичной власти¹. Развивая конституционные положения, в 1995 г. был принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"², закрепивший организационные, территориальные, финансовые, экономические основы местного самоуправления.

В 2003 г. принимается новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"³, составивший основу реформирования муниципального управления в нашей стране. Согласно Конституции РФ и этому закону, местное самоуправление представляет собой комплексное, сложное, многообразное явление, которое можно рассматривать в нескольких аспектах:

- как основополагающий принцип осуществления власти в обществе и государстве, который определяет систему управления демократического правового государства и является одним из элементов конституционного строя России;

¹Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - N 31. - Ст. 4398

²Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - N 35. - Ст. 3506

³Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822

- как право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения;

- как форму народовластия.

В качестве основ конституционного строя местное самоуправление получает оформление в ст. 3 и 12 Конституции РФ. В первой из названных статей местное самоуправление рассматривается как одна из форм народовластия, составляющая сущность конституционного строя России. Согласно ей, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 12 гарантирует незыблемость и самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 г. (ст. 1) также содержит положения о том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории нашего государства.

Преобразования, происходящие в современном российском обществе, поставили перед государством множество правовых, политических и экономических задач. Среди них – создание эффективного местного самоуправления как неотъемлемого атрибута демократического государства.

Важными направлениями функционирования органов местного самоуправления являются правотворческая и правоприменительная деятельность. Органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по принятию уставов муниципальных образований и внесению в них изменений и дополнений, изданию других муниципальных правовых актов. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"⁴ (далее ФЗ N 131) впервые

⁴Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822

легально закрепил понятие "муниципальный правовой акт". Правовые акты органов местного самоуправления признаются в настоящее время самостоятельной, независимой от органов государственной власти, но подчиненной Конституции РФ и законам Российской Федерации системой, издаются муниципалитетами, советами и старостами самоуправляющихся территорий - городских и сельских поселений, а также непосредственно самим населением.

В общем смысле под правовым актом понимается "документ, издаваемый государственным органом и содержащий общенормативные и индивидуальные предписания" или "издаваемый полномочным органом в заранее установленной форме официальный документ, порождающий определенные правовые последствия, создающий юридическое состояние и направленный на упорядочение взаимоотношений людей, органов, организаций в процессе производства, в политической сфере, экологии и т.д."⁵. По мнению С.С. Алексеева, правовой акт - это надлежащим образом (словесно-документально) оформленное внешнее выражение воли компетентных субъектов (государства, его органов, отдельных лиц и т.д.), выступающее в качестве носителя содержательных элементов правовой системы: юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц⁶.

Р.Ф. Васильев отмечал, что правовой акт представляет собой волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены) норм права, а также установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений, результаты которых в виде велений, обращений, соглашений и т.п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме (акте-документе)⁷.

⁵ Российская юридическая энциклопедия. - М., 1999. - С. 1100

⁶ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. - М., 1981. - С. 192

⁷ Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. - 1998. - N 5. - С. 25

Содержание правовых актов всегда составляют юридические предписания, т.е. логически завершенные цельные веления, распоряжения, правила, приказы, требования и установки. В муниципальных правовых актах данные предписания по своей юридической природе могут быть нормативно-правовыми (нормативно-правовой акт) либо индивидуально-конкретными (правоприменительный акт).

Одной из основных задач местного самоуправления является консолидация населения для решения местных вопросов. Для этого органам местного самоуправления предоставлен широкий круг полномочий, реализация которых выражается в муниципальных правовых актах.

Правотворческая деятельность органов местного самоуправления выступает составной частью правотворческого процесса российского государства. В литературе правотворчество определяется как организационно-правовая форма властной деятельности уполномоченных органов и лиц, связанная с разработкой и принятием нормативных правовых актов, восполнением пробелов и официальной систематизацией законодательства для обеспечения нормативного урегулирования общественных отношений⁸. Муниципальное правотворчество - процесс возведения воли населения муниципального образования в соответствующие муниципальные правовые акты, процесс придания содержащимся в них правилам поведения общеобязательного характера⁹.

ФЗ N 131, предоставив органам местного самоуправления значительный круг полномочий, позволил проявить определенную самостоятельность в реализации правотворческой деятельности. Однако постоянное увеличение количества муниципальных правовых актов не всегда означает их высокое качество.

В правотворческой деятельности муниципального образования находят свое выражение элементы юридической процессуальной формы.

⁸ Борисов Г.А. Теория государства и права: учебное пособие. – Белгород: БелГУ, 2009. – С. 218.

⁹ Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России. – М.: Юристь, 2005. – С. 241.

Юридическая процессуальная форма – это унифицированная конструкция любого вида юридического процесса и научная модель процессуального правоотношения, представленная логически связанными структурными элементами, взаимодействие которых обеспечивает удовлетворение потребности оптимизации различных видов государственно-властной деятельности¹⁰. Юридическая процессуальная форма обеспечивает качество и эффективность принимаемых правовых актов и способствует становлению муниципального законодательства.

Субъектный состав правотворческого процесса образуют депутаты представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан, а также иные субъекты правотворческой инициативы, установленные уставом муниципального образования.

Предметный компонент правотворческой деятельности муниципального образования составляют правотворческие производства. Правотворческая компетенция муниципального образования характеризует положение муниципального образования в системе публичной власти. Составными элементами категории «правотворческая компетенция муниципального образования» являются властные полномочия муниципальных образований по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления. Правотворческую компетенцию муниципального образования составляют полномочия, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. Особой областью правотворческой деятельности

¹⁰ Борисов Г.А. Указ. соч. – С. 212.

муниципального образования выступает сфера переданных государственных полномочий. В этом случае правотворчество осуществляется только на основе, во исполнение и в рамках законов, которыми органы местного самоуправления наделены данными полномочиями.

Целью каждого вида юридического процесса является достижение результата. Результат правотворческого процесса - это совокупность правовых актов, которые принимаются органами местного самоуправления (устав муниципального образования, решения муниципального совета, постановления главы муниципального образования).

Правообеспечительным компонентом юридической процессуальной формы выступает процессуальная ответственность. Ее механизм вступает в действие при нарушении процессуальных норм. К числу мер процессуальной ответственности можно отнести удаление из зала заседаний представительного органа, лишения права выступления депутата, меры юридической ничтожности и т.д.

Правотворчество в муниципальном образовании базируется на принципах правотворческой деятельности. Принципы правотворческой деятельности – это основополагающие начала для создания правовых норм, своеобразный ориентир для правотворческих органов. К числу таких принципов относят принцип законности, принцип научности, принцип демократизма, принцип разграничения полномочий, принцип компетентности, принцип гласности. Реализация данных принципов непосредственно влияет на качество муниципальных правовых актов.

Правотворческий процесс служит для реализации функций местного самоуправления. Функции местного самоуправления определяются его природой, местом в системе народовластия, а также целями, к достижению которых направлена деятельность органов местного самоуправления. По мнению Т.М. Бялкиной, основная цель местного самоуправления – обеспечить эффективность управления в местах совместного проживания людей, создать все условия, необходимые для жизнедеятельности населения,

максимально приблизив к населению сам управленческий процесс¹¹. Следовательно, принимаемые муниципальные правовые акты обладают собственными функциями: функция регулирования вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления; функция реализации правовых предписаний, которые требуют принятия дополнительных правовых актов; функции конкретизации, детализации законодательных положений; функция обновления нормативного материала; функция восполнения пробелов в праве¹².

Таким образом, резюмируя сказанное, следует заключить, что правотворческий процесс в муниципальном образовании регулирует вопросы, которые находятся вне поля зрения государства, но имеют большое значение для местного населения (в частности, установление тарифов на услуги муниципальных учреждений, установление официальных символов, присвоение званий и наград на уровне муниципального образования). Кроме того, именно на уровне местного самоуправления реализуется большинство прав и свобод человека и гражданина. Поэтому муниципальный правотворческий процесс в России в условиях становления правового государства должен быть направлен на повышение эффективности правотворчества и качества муниципальных правовых актов.

¹¹Бялкина, Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления / Т.М. Бялкина // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 46.

¹²Шкуратова Т.П. Муниципальное правотворчество: вопросы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – С.19.

1.2. Виды муниципального правотворчества

Виды муниципального правотворчества можно классифицировать по различным критериям: видам муниципальных правовых актов, субъектам правотворчества, способам создания и закрепления правовых норм. Но среди всех этих видов выделяются наиболее крупные группы, охватывающие муниципальное правотворчество целиком и характеризующие его содержание. Все остальные виды в той или иной мере будут являться их составными частями, рассматриваемыми под конкретным углом зрения. В частности, сформулированное нами в пар. 1 гл. 1 понятие муниципального правотворчества позволяет выделить:

1) по способу участия населения в создании правовых актов – непосредственное и опосредованное правотворчество;

2) по способу закрепления правовых норм – правотворчество, результатом которого является создание муниципального правового акта, и правотворчество, результатом которого является заключение договора или соглашения (договорное правотворчество);

3) по отношению к стадиям муниципального правотворческого процесса (в широком смысле) – основное и дополнительное правотворчество;

4) по наличию волеизъявления муниципального правотворческого органа – добровольное и обязательное муниципальное правотворчество.

При этом подчеркнем, что указанные виды муниципального правотворчества определенным образом взаимосвязаны. Так, непосредственное правотворчество полностью направлено на принятие муниципальных правовых актов. Договорное правотворчество (закрепление правовых норм посредством заключения договоров) характерно только для опосредованного правотворчества, осуществляемого органами и должностными лицами местного самоуправления. Добровольное правотворчество осуществляется как при непосредственном, так и при опосредованном правотворчестве. Обязательное правотворчество

невозможно в отношении выдвижения инициатив и принятия муниципальных правовых актов непосредственно населением, но относимо к действующим актам не- посредственного правотворчества. Обязательное правотворчество в отношении актов органов и должностных лиц местного самоуправления возможно и на этапе принятия муниципального правового акта, и на этапе его реализации.

Одной из разновидностей муниципального правотворчества выступает непосредственное муниципальное правотворчество. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Согласно ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. При этом Основной закон допускает существование на муниципальном уровне в качестве форм непосредственного волеизъявления граждан не только референдума и выборов, но и иных форм прямой демократии (ч. 2 ст. 130)¹³. В развитие этой нормы федеральный закон установил такую форму непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения (а следовательно, в реализации муниципальной власти), как сход граждан. Согласно ч.ч. 1, 2 ст. 25 ФЗ № 131 в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 чел. полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан. В данном случае законодатель сделал выбор в пользу более демократичного института осуществления власти населением¹⁴. Сход граждан выступает альтернативой представительному органу муниципального образования, что для поселений с малой численностью

¹³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2014.- N 31.- Ст. 4398.

¹⁴Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822.

представляется наиболее целесообразным и менее затратным. Отметим, что в литературе высказана точка зрения, по которой граждане в принципе не могут обладать никакой властью, так как это означало бы дуализм власти народа и власти государства. Так, по мнению авторов одного из комментариев Конституции Российской Федерации, понятия народного суверенитета, народовластия были и остаются не более чем юридической фикцией, а потому в действительности граждане не могут осуществлять власть самостоятельно, помимо органов власти. Они могут лишь принимать участие в формировании и реализации власти.

Правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), входят в систему муниципальных правовых актов (п. 1 ч. 1 ст. 43 ФЗ № 131). Более того, по юридической силе они приравнены к уставу муниципального образования. Так, ч. 2 ст. 43 ФЗ № 131 гласит, что устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. При этом иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Самостоятельность актов непосредственного правотворчества отмечает М.А. Васильев, указывая, что они направлены на достижение определенного юридического эффекта (установление, применение и отмену правовых норм, изменение сферы их действия, а также возникновение и прекращение конкретных правоотношений и т. д.)¹⁵.

Референдум и сход граждан, несмотря на некоторое сходство между ними и вызываемые одинаковые правовые последствия при принятии правовых актов, являются самостоятельными формами непосредственного

¹⁵ Васильев, М.А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. / М.А. Васильев. – Обнинск, 2002. – С.13.

правотворчества граждан, имеющими принципиальные различия. Эти различия касаются прежде всего правовых ограничений при решении населением вопросов с использованием указанных форм правотворчества. Так, согласно ст. 22 ФЗ № 131 в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум. При этом ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁶ ограничивает число вопросов, выносимых на референдум. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

В силу того, что принимаемые на местном референдуме решения относятся к муниципальным правовым актам, на местном референдуме не могут в рамках муниципального правотворчества заключаться договоры и соглашения публично-правового характера (рассматриваться проекты

¹⁶ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 24.- Ст. 2253.

публично- правовых договоров и приниматься решения об их заключении или не заключении муниципальным образованием). В ст. 25 ФЗ № 131 предусмотрено, что сход граждан проводится для решения вопросов местного значения только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 чел. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции. Таким образом, сход граждан – это форма непосредственного решения населением вопросов местного значения, в которой аккумулируются возможность решения вопросов, выносимых другими муниципальными образованиями на местный референдум, и полномочия представительного органа муниципального образования.

При этом очевидно, что на сходе граждан могут рассматриваться, а следовательно, и приниматься муниципальные правовые акты по вопросам принятия или изменения устава муниципального образования, соответствующего бюджета, исполнения и изменения финансовых обязательств муниципального образования, о назначении муниципальных выборов (в том числе досрочных), отнесенные к компетенции представительного органа муниципального образования. Федеральным законом от 7 мая 2009 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷ исключительные полномочия представительного органа муниципального образования дополнены правом принятия решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Иначе говоря, принять указанное решение могут и жители муниципального образования на сходе граждан. Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального

¹⁷Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822.

образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, а потому логично данное правило о голосовании квалифицированным большинством голосов распространить и на случаи принятия решения об удалении в отставку главы муниципального образования на сходе граждан. При этом для принятия подобного решения потребуется меньшее количество голосов жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, чем при процедуре отзыва выборного должностного лица местного самоуправления.

При обжаловании решения, принятого на сходе граждан, это, по сути, право «меньшинства» защищаться от произвола «большинства». Что касается обжалования органами местного самоуправления принимаемых на сходе граждан решений, то для сохранения баланса властей (представительной и исполнительной) названная возможность у них должна быть однозначно. Именно на эти органы возлагается обязанность по исполнению таких решений на территории поселения. А потому при несогласии с решениями схода (в том числе в случае их противоречия законодательству) глава муниципального образования и местная администрация вправе поставить в судебных органах вопрос об их отмене. Аналогичное право, несомненно, есть и у органов государственной власти, осуществляющих надзор в сфере законности. Таким образом, местный референдум, будучи формой непосредственной демократии, в том числе формой непосредственного правотворчества граждан, не должен подменять деятельность органов местного самоуправления. Подобного рода вопросы возникают при рассмотрении образцов судебной практики.

В этой связи показателен образец, заимствованный в судебной практике Славгородского городского суда. Так, Слесаренко Н.П. обратилась в суд с иском к Городской территориальной избирательной комиссии края о признании действий городской территориальной избирательной комиссии

незаконными, отмене результатов выборов, в обоснование заявленных требований указывая, что 14 марта 2010г.

Жительница г. Славгорода Слесаренко Н.П. участвовала в муниципальных выборах в качестве кандидата по избирательному округу № в Славгородское городское собрание депутатов, по итогам голосования Слесаренко Н.П. избрана не была, между тем, в ходе участия в выборной процедуре она обратила внимание на следующее. Выборы депутатов проходили по 21 избирательному округу, в каждом округе численность избирателей в среднем должна составлять от 1200 до 1300 граждан, между тем, на избирательном округе № численность избирателей составляла только 654 гражданина, что по мнению Слесаренко Н.П. нарушило равенство всех кандидатов при проведении выборов в городское собрание депутатов 14 марта 2010 года, в частности и ее право, как кандидата в депутаты по избирательному округу №.

С учетом указанного гражданка Слесаренко Н.П. просила суд признать действия Славгородской территориальной избирательной комиссии в части нарезки округов при проведении выборов депутатов в городское собрание депутатов 14 марта 2010г. незаконными; признать образование избирательного округа № муниципального образования «город Славгород» незаконным; признать выборы депутата по избирательному округу № на муниципальных выборах, состоявшихся 14 марта 2010г. незаконными и лишить статуса депутата А.Ф. Реттенгер; отменить результаты выборов по избирательному округу № на муниципальных выборах, состоявшихся 14 марта 2010г¹⁸.

С формальной стороны исковые требования указанной гражданки Слесаренко Н.П. являются правомерными, обоснованными и соответствуют правовым положениям ФЗ N 131.

Решение о проведении местного референдума должно приниматься после всестороннего анализа рассматриваемой на муниципальном уровне

¹⁸ Дело № 11 –689/ 2011 // Архив Славгородского городского суда Алтайского края.

проблемы и учитывать сложность и затратность его процедур. Представляется необходимым проведение местного референдума в случае, если это прямо предусмотрено законодательством либо уставом муниципального образования (ч. 4 ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ) (далее ФЗ № 67).

"Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской).

Сход граждан, осуществляя полномочия представительного органа местного самоуправления, является наиболее востребованной формой непосредственного решения населением вопросов местного значения в поселениях с малой численностью, поэтому четкое и правильное закрепление в уставе поселения процедуры проведения схода, оформления и принятия его решений есть весьма важный фактор в осуществлении гражданами своего конституционного права на непосредственное правотворчество. При этом следует согласиться с В.И. Маньковской в том, что принятие публично-властных решений требует не только ясного понимания любой из стоящих задач, решительности, политической воли, но главное – конкретной личной ответственности лица, принимающего решение. Поэтому в современной системе организации власти и управления, когда законодатель имеет возможность выбирать, кто должен принимать решения по большинству публично-правовых вопросов, предпочтение отдается представительным и иным органам власти, должностным лицам¹⁹.

Народ не может нести личной персональной ответственности за последствия принимаемых им решений. Речь здесь может идти лишь об исторической ответственности перед будущими поколениями, что не способствует эффективному решению сегодняшних проблем. Определенное недоверие к институту непосредственного правотворчества вызывает практика использования его политическими структурами в целях

¹⁹Маньковская, В.И. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Вестник российской правовой академии. –2002. – № 1. – С. 42.

лоббирования своих интересов, в том числе путем его превращения из непосредственной демократии в демократию популистскую³. Этот фактор сам по себе не свидетельствует против института непосредственного правотворчества, но дает еще один довод в пользу умеренности, взвешенности и вдумчивости при разработке и принятии норм законодательства, регулирующих вопросы, выносимые на референдум и сход граждан. В заключение отметим, что непосредственное муниципальное правотворчество в определенной степени есть компромисс между муниципальными органами власти и гражданским обществом, между профессионализмом и социальными эмоциями.

Другой разновидность выступает опосредованное муниципальное правотворчество. Статья 18 Конституции РФ установила, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Иными словами, главной целью, ради которой создаются органы государственной власти и местного самоуправления, является обеспечение реализации прав и свобод граждан государства, жителей субъекта РФ, муниципального образования соответственно. В силу ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Муниципальные выборы – форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, «посредством которой образуются представительный орган муниципального образования и другие выборные органы местного самоуправления, получают свои полномочия главы муниципальных образований»²⁰. Граждане по смыслу ст. 130 Конституции РФ вправе осуществлять местное самоуправление также через иные (невыборные) органы местного самоуправления. Это обеспечивается, в том

²⁰ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - N 31. - Ст. 4398.

числе, равным доступом граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равными условиями ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего. Осуществляя местное самоуправление через органы местного самоуправления, граждане вправе участвовать в муниципальном правотворчестве. В соответствии с ФЗ № 131 граждане вправе выступать с правотворческими инициативами (ст. 26); избираться в органы территориального общественного самоуправления, обладающие правом внесения в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов (ст. 27); участвовать в публичных слушаниях (ст. 28) и опросах (ст. 31) по проектам муниципальных правовых актов; вносить в органы местного самоуправления лично (ст. 32) или посредством решений, принимаемых собраниями (конференциями) граждан (ст. 29, 30), обращения, содержащие предложения о разработке и принятии определенного муниципального правового акта. Граждане вправе использовать иные не противоречащие действующему законодательству формы участия в осуществлении местного самоуправления (в том числе в муниципальном правотворчестве). При этом подчеркнем, что окончательное решение вопроса о принятии (издании) конкретного муниципального правового акта во всех указанных случаях принадлежит правотворческому органу – соответствующему органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления, обязанным согласно законодательству действовать в интересах муниципального образования, не нарушая прав и свобод граждан.

Поэтому опосредованное правотворчество можно рассматривать в узком и широком смысле:

1) как фактическое участие граждан в правотворческом процессе органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в любых не противоречащих законодательству формах (в узком смысле);

2) как собственно право- творчество органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, независимо от участия в нем граждан (в широком смысле). В рамках данного исследования больший интерес представляет изучение опосредованного правотворчества в широком смысле – как правотворчества органов и должностных лиц местного самоуправления.

Принцип самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в ст. 12 Конституции РФ, нашел отражение в федеральном законодательстве в виде четкого разграничения предметов ведения государства, субъектов федерации и муниципальных образований. Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере муниципального правотворчества определяется предметами их ведения²¹. При этом нужно отметить, что ФЗ № 131 отказался от термина «предметы ведения местного самоуправления», оперируя в необходимых случаях конституционным понятием «вопросы местного значения». Однако это не исключает возможности и необходимости использования понятия «предметы ведения», имея в виду, что взятые вместе с полномочиями, которые реализуются в рамках соответствующих предметов ведения, они составляют компетенцию местного самоуправления.

В этом плане используемые в ст. 12 и 130 Конституции РФ формулы (соответственно «в пределах своих полномочий» и «вопросы местного значения») имеют сопряженное, но не тождественное значение. Анализ положений ФЗ № 131 позволяет сделать вывод о том, что органы местного

²¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

самоуправления вправе принимать (издавать) муниципальные правовые акты по следующим предметам ведения:

1) по вопросам местного значения, предусмотренным ст. 14, 15, 16 ФЗ №131 (абз. 17 ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 7, ст. 17 ФЗ № 131);

2) по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ (абз. 17 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 20 ФЗ № 131);

3) по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения ст. 14, 15, 16 ФЗ № 131 (ст. 14.1, 15.1, 16.1 ФЗ № 131): прямо предусмотренным ст. 14.1, 15.1, 16.1 ФЗ №131; касающимся осуществления иных государственных полномочий (не переданных в соответствии со ст. 19 ФЗ № 131), если участие органов местного самоуправления в решении указанных вопросов предусмотрено иными федеральными законами; не отнесенным к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенным из компетенции органов местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. При этом осуществление органами местного самоуправления полномочий, предусмотренных ст. 14.1, 15.1, 16.1 ФЗ № 131, в том числе издание муниципальных правовых актов для их реализации, возможно только при соблюдении условия о наличии собственных доходов местного бюджета (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Правотворческая компетенция конкретного органа местного самоуправления устанавливается путем разграничения полномочий между органами местного самоуправления муниципального образования в соответствии с действующим законодательством и уставом этого муниципального образования. Например, представительный орган муниципального образования может издавать муниципальные правовые акты

по вопросам, относящимся к его исключительной компетенции (ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131), а также для реализации иных полномочий, определенных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Таким образом, представительный орган муниципального образования не вправе произвольно принимать муниципальные правовые акты по вопросам, прямо не относящимся к его полномочиям. Правотворческая компетенция должностных лиц местного самоуправления обуславливается предметами их ведения, закрепленными за ними в рамках делегирования им части полномочий органов местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Далее обратим внимание на договорное муниципальное правотворчество. Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что существует достаточно много случаев, в которых установление органами местного самоуправления правовых предписаний возможно путем заключения договоров (соглашений), а не муниципальных правовых актов. Например, договоры и соглашения, регулирующие межмуниципальные отношения, в том числе вопросы, относящиеся к межмуниципальному сотрудничеству (ч. 4 ст. 8 ФЗ № 131) и делегированию полномочий (ч. 4 ст. 15, ч. 3 ст. 52 ФЗ № 131), а также соглашения с органами государственной власти. Нередко договоры с участием органов власти называют административными.

Отметим, что в теории административные договоры подразделяют на соглашения индивидуального характера с публично-правовым содержанием и соглашения нормативного характера (иначе – на договоры-сделки и договоры нормативного типа). Именно последние являются, по мнению большинства ученых, источниками права. Некоторые авторы называют такие договоры нормативными. Так, Н. С. Бондарь подчеркивает важную роль

нормативных договоров как источников муниципального права, учитывая высокий уровень децентрализации и диспозитивности многих его норм и институтов²². Берг О.В. полагает, что публично-правовые нормативные договоры – это договоры (соглашения) двух или более лиц (муниципальных образований), в которых содержатся правовые нормы, регулирующие их взаимоотношения как публично-правовых образований²³. Однако с учетом того, что муниципальные образования могут заключать соглашения, соответствующие признакам нормативности, не только друг с другом, но и с иными публично-правовыми образованиями (например, субъектами РФ), в полной мере согласиться с таким определением нормативного договора нельзя.

Используя общее понятие нормативности, нормативный договор можно рассматривать как договорный акт, принятый (заключенный) в установленном порядке с обязательным участием публично-правового образования, содержащий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем необходимо учитывать, что нормативными могут считаться не только договоры, содержащие обязательные нормы прямого действия, но и договоры, которые служат правовой базой для издания (принятия) муниципальных нормативных правовых актов. Именно такие договоры, заключаемые органами местного самоуправления от имени соответствующих муниципальных образований, относятся к сфере договорного муниципального правотворчества и являются источником муниципального права. Если рассматривать все, что исходит от

²² Бондарь, Н.С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти/ Н.С. Бондарь // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2002. – С. 65.

²³ Берг, О.В. О правомерности принятия нормативных актов исполнительным органом местного самоуправления/ О.В. Берг // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист, 2002, № 1. – С. 2

органов местного самоуправления, учитывая, что они действуют от имени муниципального образования, с точки зрения публичного права, то такая позиция представляется очевидной.

Публичные правоотношения легко перетекают в частные и обратно, стоит только дополнить правоотношения с участием органов местного самоуправления присутствием субъектов частного правового характера (граждан или организаций), а отношения граждан и организаций – участием органов власти. Однако органы местного самоуправления не являются участниками исключительно отношений особого рода, связанных с их публично-правовым статусом. Они участвуют в трудовых отношениях в качестве работодателей (представителей нанимателя в лице муниципального образования), в гражданско-правовых отношениях в качестве заказчика работ, услуг или покупателя товаров по результатам размещения муниципального заказа, собственника муниципального имущества, учредителя муниципальных организаций и т. д. Но эти отношения нельзя назвать уникальными из-за присутствия в них муниципальных органов власти.

И работодателями, и заказчиками, и собственниками, и учредителями вполне могут быть субъекты, не обладающие публично-правовым статусом. Договорное нормативное правотворчество органов местного самоуправления отличают следующие особенности:

1) органы местного самоуправления, действующие от имени соответствующего муниципального образования, являются обязательными участниками данных договорных отношений в силу закона, поскольку в ином случае отношения не возникнут;

2) контрагентом их при этом является субъект публичной власти (Российская Федерация или субъект Российской Федерации в лице уполномоченных органов государственной власти, другое муниципальное образование в лице органа местного самоуправления) или коллективный субъект (профсоюзные организации, объединения работодателей);

3) заключение подобных договоров осуществляется в особой, строго определенной (законодательством или муниципальными правовыми актами) процедуре;

4) соглашения либо содержат правовые предписания, имеющие общеобязательное значение не только для сторон, но и для иных органов, граждан и организаций, либо являются основанием для издания (принятия) муниципальных правовых актов;

5) договорные нормы рассчитаны на длительное действие и неоднократное применение;

6) последствия реализации соглашений затрагивают интересы всего или части населения муниципального образования.

В то же время в соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления являются обязательными участниками и некоторых договоров индивидуального характера. Например, договор социального найма муниципального жилого помещения (ч.ч. 1, 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ) для предоставления его малоимущим гражданам может быть заключен только органами местного самоуправления²⁴. Орган местного самоуправления не может уклониться от заключения договора, если у гражданина имеются необходимые основания для предоставления ему жилого помещения на условиях социального найма (приоритет отдан реализации конституционного права гражданина).

При этом указанный договор не содержит правовых предписаний и не вызывает последствий для иных лиц, кроме непосредственных участников договора, его реализация не затрагивает интересы населения данного муниципального образования. Рассмотрим некоторые результаты договорного правотворчества. Межмуниципальные договоры и соглашения о важном значении нормативных договоров как источников правового регулирования в сфере местного самоуправления свидетельствует

²⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2005. – N 1 (часть I). – Ст. 14

повышенное внимание к ним федерального законодателя. Так, если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 154) не упоминал о нормативных договорах, то в ФЗ № 131 содержится ряд положений, непосредственно касающихся данного источника права:

1) органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (ч. 4 ст. 8 ФЗ № 131), а также соглашения об образовании союзов и ассоциаций муниципальных образований с передачей определенных полномочий органам соответствующих союзов и ассоциаций (ч. 3 ст. 8 ФЗ № 131), в рамках межмуниципального сотрудничества;

2) органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать между собой соглашения о передаче осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов соответствующих муниципальных образований (ч. 4 ст. 15 ФЗ № 131).

Межмуниципальные соглашения данного вида получили развитие в п. 4.1 ч. 1 ст. 17 ФЗ № 131: полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей) могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав

которого входят указанные поселения. Кроме того, ч. 3 ст. 52 ФЗ № 131 предусматривает возможность полного или частичного осуществления на договорной основе полномочий местной администрации поселения по формированию, исполнению бюджета поселения местной администрацией муниципального района и (или) контролю за его исполнением. Остановимся подробнее на соглашениях, заключаемых в рамках межмуниципального сотрудничества. Анализ норм ст. 8, 68, 69 ФЗ № 131 позволяет выделить четыре формы возможного межмуниципального сотрудничества:

1) участие в межмуниципальных объединениях (объединениях муниципальных образований), например, в советах муниципальных образований субъектов РФ, Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов, Ассоциации «Города Урала»;

2) участие в организациях межмуниципального сотрудничества (межмуниципальных закрытых акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, межмуниципальных автономных некоммерческих организациях и фондах);

3) участие в межмуниципальных соглашениях (договорах);

4) соучредительство межмуниципального печатного средства массовой информации. Реализация любой формы межмуниципального сотрудничества может потребовать заключения разного рода соглашений. Однако всем признакам нормативного договора соответствуют только соглашения межмуниципальные (например, о совместном строительстве зданий для размещения архивных фондов муниципального района и городского округа; о порядке оказания межмуниципальной помощи в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; о сотрудничестве в иных сферах). Здесь важно четко разграничить полномочия органов местного самоуправления в пределах муниципального образования по участию в межмуниципальном сотрудничестве: кто принимает решение о необходимости заключения межмуниципального соглашения, кто определяет его условия, кто подписывает, кто контролирует исполнение и др.

Чаще всего все эти вопросы регулируются принимаемыми представительными органами муниципального образования положениями о порядке осуществления межмуниципального сотрудничества, о порядке заключения межмуниципальных соглашений. При правильной организации межмуниципальное сотрудничество может быть очень выгодным для участвующих в нем муниципальных образований. Совместное решение вопросов местного значения сокращает расходы бюджетных средств и позволяет использовать их более эффективно (контроль осуществляется не одним, а, как минимум, двумя муниципальными образованиями). При этом надо отметить, что законодательство не ограничивает межмуниципальное сотрудничество взаимодействием между внутригосударственными муниципальными образованиями.

Наиболее распространенными направлениями сотрудничества местного самоуправления с иностранными субъектами являются культурные, образовательные, экономические отношения. Высшим проявлением доверия и результатом, как правило, многолетних взаимовыгодных связей являются соглашения о побратимстве. Их существование не предусмотрено федеральным законодательством, но они нашли достаточно широкое практическое распространение и предполагают наличие между сторонами достаточно тесных отношений и контактов. Обычно эти соглашения отражают не отдельные направления совместной деятельности, а комплекс взаимных интересов муниципальных образований-побратимов, включая обмен опытом в управлении различными сферами муниципальной жизни. Соглашения с органами государственной власти Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей соответствующих материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Разновидностью муниципального правотворчества следует признать договоры и соглашения, являющиеся результатом социального партнерства.

Трудовой кодекс РФ, являющийся первоисточником социального партнерства (иначе – социального партнерства в сфере труда), определяет его как систему взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленную на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (ст. 23). Кодекс называет два варианта договорного участия органов местного самоуправления в социальном партнерстве: территориальное отраслевое (межотраслевое) соглашение и коллективный договор. Территориальное отраслевое (межотраслевое) соглашение.

Согласно ст. 45 Трудового кодекса РФ²⁵ соглашение – правовой акт, регулирующий социально-трудовые отношения и устанавливающий общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений, заключаемый между полномочными представителями работников и работодателей на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом (межотраслевом) и территориальном уровнях социального партнерства в пределах их компетенции²⁶. По договоренности сторон, участвующих в коллективных переговорах, соглашения могут быть двусторонними и трехсторонними. Соглашения, предусматривающие полное или частичное финансирование из соответствующих бюджетов, заключаются при обязательном участии соответствующих органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, являющихся стороной соглашения. Отраслевое (межотраслевое) соглашение устанавливает общие условия оплаты труда, гарантии, компенсации и льготы работникам отрасли (отраслей). Оно может заключаться на федеральном, межрегиональном, региональном, территориальном уровнях социального партнерства.

²⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ (ТК РФ)(в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации — 2002 — N 1 (часть I) — Ст. 3.

²⁶ Там же.

Обязательное муниципальное правотворчество Конституционные нормы о самостоятельности местного самоуправления позволяют сделать вывод о самостоятельности органов местного самоуправления и при осуществлении муниципального правотворчества. Однако федеральным законодательством предусмотрен ряд случаев, когда органы местного самоуправления обязаны принять определенный правовой акт, и неисполнение этой обязанности может повлечь применение к ним мер ответственности. Так, в силу ч. 5 ст. 22 ФЗ № 131 представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления ему документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума. Если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, его избирательной комиссии или прокурора.

Кроме того, если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования (местным референдумом или сходом граждан), дополнительно необходимы разработка и принятие соответствующего муниципального правового акта, то согласно ч. 2 ст. 45 ФЗ № 131 орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия такого акта. Этот срок не может превышать 3 месяца. Приведенные нормы направлены на реализацию конституционных установлений. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее много-национальный народ, а высшим непосредственным выражением этой власти выступают референдум и свободные выборы.

Поэтому все препятствия, возникающие на пути непосредственного выражения народной власти, в том числе на уровне принятия решений органами местного самоуправления, должны быть преодолены. Отметим также, что самостоятельность муниципальных образований в правотворчестве конституционно ограничена:

1) Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ);

2) законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ);

3) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ);

4) права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ);

5) решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);

6) реализация переданных государственных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Право выбора способа защиты нарушенных интересов принадлежит самому гражданину или организации. Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что вопросы оспаривания актов органов местного самоуправления подведомственны не только судам общей юрисдикции (районным судам), но и, в некоторых случаях, арбитражным и конституционным (уставным) судам субъектов РФ. В частности, согласно ч. 3 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее ГПК РФ)

федеральным конституционным законом и федеральным законом к ведению арбитражных судов могут быть отнесены, в том числе, дела, связанные с публичными правоотношениями²⁷. В соответствии со ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) к ведению арбитражных судов относятся дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности²⁸.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы:

1) суды не вправе лишать акты органов местного самоуправления юридической силы, но могут признавать их недействующими с момента вступления в силу соответствующего решения суда;

2) суды не вправе обязывать органы местного самоуправления, их должностных лиц принять или дополнить какой-либо муниципальный правовой акт, но могут устанавливать факт неисполнения (нарушения) органом местного самоуправления (должностным лицом) федерального закона, выразившегося в непринятии муниципальных правовых актов, наличие которых в муниципальном образовании обязательно в соответствии с федеральным законом;

3) за невыполнение решения суда, признавшего муниципальный правовой акт недействующим, возможно применение мер уголовной (ст. 315

²⁷ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - N 46. - Ст. 4532.

²⁸ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - N 30. - Ст. 3012.

УК РФ)²⁹, административной (ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ)³⁰ и специальной ответственности (отрешение от должности или роспуск правотворческого органа – ст. 73, 74 ФЗ № 131);

4) установленный судом факт неисполнения (нарушения) органом местного самоуправления, его должностным лицом федерального закона, выразившегося в непринятии муниципальных правовых актов, наличие которых в муниципальном образовании обязательно в соответствии с федеральным законом, может служить основанием для наступления ответственности виновных лиц перед населением (ст. 71 ФЗ № 131) и перед государством (ст. 72 ФЗ № 131).

²⁹Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1996.- N 25.- Ст. 2954

³⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 1 (часть I).- Ст. 1.

1.3. Стадии и субъекты муниципального правотворчества

Как отмечает О.Л. Казанцева муниципальное нормотворчество – одно из приоритетных направлений деятельности муниципальных образований. Результатом муниципального нормотворчества является нормативный акт, принимаемый непосредственно населением или издаваемый органом местного самоуправления³¹.

Муниципальное же правотворчество, во-первых, охватывает не только издание муниципальных нормативных правовых актов, но и правовых актов индивидуально-правового характера, а во-вторых, включает в себя не только принятие (издание) муниципальных правовых актов, но и заключение публично-правовых договоров и соглашений. Подчеркнем также, что большинство научных работ по этой теме посвящено изучению и характеристике именно стадий процесса создания муниципальных правовых актов, а не нормативных договоров. Вероятно, это следствие того, что данный процесс четко не урегулирован на федеральном уровне и в соответствии с ФЗ № 131 должен определяться каждым муниципальным образованием самостоятельно в своем уставе (п. 6 ч. 1 ст. 44), а также в нормативных правовых актах органа местного самоуправления или должностного лица, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты муниципальных правовых актов (ч. 2 ст. 46)³².

Федеральный законодатель при этом установил лишь некоторые обязательные требования, касающиеся в основном процесса создания нормативных правовых актов, оставляя правотворческим органам полную свободу усмотрения в отношении муниципальных индивидуально-правовых актов. Порядок же заключения нормативных договоров (за исключением

³¹Казанцева, О. Л. Муниципальное нормотворчество: состояние, проблемы и перспективы развития / О. Л. Казанцева. //Вестник Омского Университета: Серия "Право". –2015. – № 3. – С. 44.

³²Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003.- № 40.- Ст. 3822.

межмуниципальных договоров (соглашений) практически полностью урегулирован федеральным и региональным законодательством, и здесь у муниципального уровня не так много возможностей для творчества.

Таким образом, муниципальный правотворческий процесс можно определить как установленную правовыми нормами процедуру создания муниципального правового акта или заключения договора (соглашения), содержащего правовые предписания. Относительно количества стадий процесса создания нормативного правового акта высказаны разные мнения. Так, В.И. Маньковская выделяет три стадии: подготовку проекта нормативного акта (предварительная стадия), его обсуждение и принятие (основная стадия), введение его в действие (решающая стадия)³³.

По мнению Т.С. Масловской³⁴, этих стадий в два раза больше: 1) прогнозирование и планирование; 2) внесение предложений о разработке проекта; 3) разработка концепции и подготовка проекта; 4) специальное и общественное обсуждение проекта; 5) рассмотрение и принятие проекта; 6) опубликование акта и вступление его в силу. Как видим, по сути, разница между этими точками зрения состоит в том, что первый автор выделяет стадии, формулируя их в укрупненном виде, а второй их детализирует. При этом под стадией в общераспространенном смысле понимается период, ступень в развитии чего-либо. Отметим, что все указанные стадии в полной мере присутствуют и в муниципальном правотворческом процессе. При этом представляется правильным выделять в муниципальном правотворческом процессе основное и дополнительное правотворчество. Основное правотворчество – это совокупность стадий правотворческого процесса, направленных на создание муниципального правового акта или договора (соглашения), от возникновения потребности в нем до вступления его в силу. Дополнительное правотворчество – правотворческие процедуры,

³³ Маньковская, В.И. Проблемы муниципального нормотворчества // Публично и частноправовое регулирование в России: Теоретические и практические проблемы: Материалы Всерос. науч. конф. / Под ред. В.Я. Музыкина, В.В. Сорокина. – Барнаул, 2004. – С. 112.

³⁴ Масловская, Т.С. Разработка и принятие нормативных правовых актов в муниципальных образованиях / Т.С. Масловская. – Сургут., 1998. С. – 21.

осуществляемые в отношении действующих муниципальных правовых актов и заключенных договоров (соглашений), а именно: внесение в них изменений и дополнений, а также приостановление их действия и отмена. При этом внесенные изменения и дополнения становятся частью первоначального правового акта, меняют его содержание, а отмена и приостановление действия влияют на его юридическую силу. Все эти действия юридически значимы для правового акта, становятся частью его юридической судьбы. Понятно, что дополнительное правотворчество тоже реализуется посредством принятия правовых актов. Однако эти акты:

- во-первых, производны от тех, в которые они вносят изменения (дополнения), их существование не имело бы смысла без первоначальных правовых актов;
- во-вторых, не всегда принимаются тем муниципальным правотворческим органом, который принял первоначальный правовой акт (ч. 1 ст. 48 ФЗ № 131);
- в-третьих, не всегда являются муниципальными правовыми актами (по вопросам отмены и приостановления действия муниципальных правовых актов в части, регулирующей реализацию переданных государственных полномочий, могут приниматься акты органов государственной власти РФ и субъектов РФ).

Таким образом, если понимать правотворческий процесс несколько шире, чем формальное закрепление и придание юридической силы замыслу правотворческого органа, то можно утверждать, что завершается он в отношении конкретного правового акта только с прекращением действия этого акта (с момента утраты им юридической силы, а не с момента ее обретения), т. е. включает в себя весь жизненный цикл правового акта. Дополнительное правотворчество может отсутствовать, если в течение всего времени действия правового акта в него не вносились изменения и дополнения, а также не принимались правовые акты, приостанавливающие

его действие. Иначе говоря, его нет, если утрата таким правовым актом юридической силы последовала «автоматически», в связи с истечением срока, на который он принимался (совершением действий, ради которых он принимался), либо в связи с принятием нового акта, регулирующего те же отношения, но не путем принятия правового акта, прямо отменяющего прежний.

Дополнительное правотворчество может осуществляться в период действия правового акта неоднократно. Учитывая, что стадия правотворческого процесса – это период, во- первых, характеризующийся определенным временным интервалом и, во- вторых, занимающий вполне конкретное место в технологической цепочке создания правового акта, нельзя признать стадией правотворческого процесса антикоррупционную экспертизу, необходимость проведения которой предусмотрена Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³⁵ (далее – ФЗ № 273). Данный вывод основан на анализе норм указанного Закона и иных правовых актов, регулирующих вопросы антикоррупционной экспертизы. Так, согласно п. 2 ч. 1 ст. 6 ФЗ № 273 антикоррупционная экспертиза проводится в отношении не только проектов, но и вступивших в законную силу нормативных правовых актов. Здесь обращает на себя внимание то, что данный Закон отмечает необходимость сотрудничества в этой деятельности государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами (п. 7 ст. 3).

Во исполнение названной нормы во многих муниципальных образованиях были приняты правовые акты, регулирующие порядок проведения антикоррупционной экспертизы. Как правило, ее осуществляют юридические службы соответствующих органов местного самоуправления, а

³⁵ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Российская газета.- 2008.- N 266

в особо сложных или спорных случаях – специально созданные коллегиальные органы (комиссии, советы).

Кроме того, оценкой коррупционности проектов муниципальных нормативных правовых актов поручено заниматься органам прокуратуры. Антикоррупционную экспертизу муниципальных правовых актов проводят также региональные органы юстиции при решении вопроса о включении их в регистр муниципальных нормативных правовых актов. Таким образом, проведение антикоррупционной экспертизы, по сути, возможно на любой стадии муниципального нормотворческого процесса и в любой период времени. Стадии правотворческого процесса создания индивидуально-правовых актов частично повторяют стадии создания нормативных правовых актов, но в силу ограниченного характера их воздействия на общественные отношения некоторые стадии в нем отсутствуют, а процедура принятия актов значительно сокращена во времени.

Так, в этом процессе отсутствует стадия внесения правотворческих инициатив, поскольку основанием принятия индивидуально- правового акта обычно является обращение гражданина или организации с заявлением о реализации принадлежащего им права. Не проводятся по индивидуально-правовым актам публичные (общественные) слушания. Таким образом, в муниципальном правотворческом процессе создания индивидуально-правовых актов можно выделить следующие стадии:

- 1) обращение гражданина (группы граждан) или организации с заявлением о реализации принадлежащего им права;
- 2) проверка соответствия оснований, изложенных в заявлении, предусмотренным действующим законодательством основаниям реализации соответствующего права (включая наличие необходимых заключений государственных и иных органов);
- 3) подготовка и согласование проекта акта;
- 4) его подписание.

В свою очередь на состав стадий правотворческого процесса создания нормативных договоров отпечаток накладывает следующее: во-первых, они являются результатом совместной правотворческой деятельности нескольких субъектов; во-вторых, этими субъектами, как правило, выступают властные органы; в-третьих, указанные органы могут относиться как к одному, так и к разным уровням власти, имеющим свои представления об особенностях заключения договора.

Особый интерес при этом представляет процедура заключения соглашений в рамках межмуниципального сотрудничества. Она наименее урегулирована действующим законодательством, а ее специфика обусловлена характером участвующих в таком сотрудничестве субъектов. Стадии правотворческого процесса при заключении межмуниципальных договоров (соглашений) Зачастую сторонами соглашений являются муниципальные образования, находящиеся в разных субъектах РФ или даже в разных государствах. Это означает наличие определенных различий в законодательстве, экономических ситуациях, традициях и приоритетах муниципалитетов-партнеров. Путем традиционной переписки с изложением предложений о сотрудничестве на основании изучения социально-экономического развития территории достичь соглашения практически невозможно. Поэтому обычно предложения о разработке и заключении межмуниципальных соглашений возникают после обмена муниципальными образованиями делегациями для подробного изучения ситуации и выявления перспектив сотрудничества. Порядок заключения межмуниципальных соглашений устанавливается муниципальными правовыми актами. В соответствии с п. 7 ч. 10 ст. 35 ФЗ № 131 определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. При этом законодатель не указал, в чью компетенцию входит заключение

межмуниципальных договоров и соглашений, оставив данный вопрос на усмотрение муниципальных образований.

Принятие решения о заключении межмуниципального договора (соглашения). Для принятия решения о заключении межмуниципального договора (соглашения) необходимо выяснение наличия правовых, финансовых, экономических возможностей сторон. Вопрос этот рассматривается обычно на основе консультаций с субъектами, чьи интересы могут быть затронуты в рамках данного сотрудничества. К таким субъектам в первую очередь относятся отраслевые структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, его правовые и финансово-экономические службы, объединения предпринимателей, общественные структуры. Достаточно часто после переговоров необходимы консультации с потенциальными участниками межмуниципальных отношений на местах. Достаточно часто участники переговоров для подтверждения серьезности заявленных интересов подписывают так называемый протокол о намерениях. Этот документ не имеет статуса предварительного договора и не служит гарантией возникновения договорных отношений, а является, по сути, политическим уверением сторон во взаимной лояльности и заинтересованности в сотрудничестве. Причем далеко не все намерения могут реализоваться в заключенном соглашении, как и не все протоколы о намерениях заканчиваются реальным сотрудничеством³⁶. Подготовка проекта договора (соглашения). Сама по себе подготовка проекта межмуниципального договора мало отличается от аналогичной процедуры при подготовке проектов других договоров.

Однако здесь большое значение имеет выбор языка договора. Согласно ч. 1 ст. 68 Конституции РФ государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. Республики вправе

³⁶ Медведев, С. Условие вступления в силу уставов муниципальных образований/ С. Медведев // Законность. – 2004. – № 8. – С.33.

устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). На основании этой нормы в некоторых республиках устанавливается статус местных официальных языков³⁷.

Так, в Законе Республики Саха (Якутия) о языках определяется, что эвенкийский, эвенский, юкагирский, чукотский языки в местах компактного проживания соответствующих народностей признаны местными официальными языками и используются наравне с государственными³⁸. Учитывая многообразие национальных языков, Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»³⁹ (далее – ФЗ № 53) в ч. 1 ст. 3 установил, что государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию в деятельности органов местного самоуправления, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства, а также во взаимоотношениях органов местного самоуправления. Таким образом, если субъектами сотрудничества являются муниципальные образования Российской Федерации в лице органов местного самоуправления, соглашение (договор) о сотрудничестве в обязательном порядке составляется на русском языке. При отсутствии разногласий сторон это соглашение может быть оформлено дополнительно на государственном языке республик, в состав которых входят соответствующие муниципальные образования, или языках других народов Российской Федерации, используемых указанными муниципальными образованиями в официальных сферах общения (ч. 2 ст. 3 ФЗ № 53)¹. В случае, если одним из субъектов межмуниципального сотрудничества выступает административно-территориальное образование иностранного

³⁷Мелентьев, А. Муниципальные правовые акты / А. Мелентьев // Законность. – 2005. – № 1. – 41.

³⁸Цит. по: Усманова, Р.М. Население как субъект местного самоуправления/ Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 30 – 35.

³⁹Федеральный закон от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2005.- N 23.- Ст. 2199

государства, договор (соглашение), как правило, оформляется на нескольких языках. Здесь применяются государственные языки, используемые каждым субъектом межмуниципального сотрудничества.

Согласно ч. 2 ст. 3 ФЗ № 53 в случаях использования наряду с государственным языком Российской Федерации иностранного языка тексты на русском языке и на иностранном языке, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, должны быть идентичными по содержанию и техническому оформлению, выполнены разборчиво. При этом допускается два варианта подписания таких соглашений.

В первом варианте на каждом языке составляется и подписывается обеими сторонами один экземпляр соглашения (договора) о сотрудничестве. Во втором варианте каждый экземпляр соглашения составляется и на русском, и на иностранном языке или национальном языке, принятом в муниципальном образовании Российской Федерации. Но в любом случае должна быть подтверждена аутентичность текстов на всех используемых в соглашении языках. Как правило, тексты соглашений (договоров) о сотрудничестве составленные на разных языках, аутентичность которых установлена, имеют одинаковую юридическую силу для всех сторон соглашения (договора) о сотрудничестве.

Однако во избежание конфликтов при исполнении такого договора в его тексте часто указывают, какой версии – русскоязычной или иностранной – при появлении разногласий отдается предпочтение.

Следующей стадией муниципального правотворчества является подписание договора (соглашения). Все разногласия между сторонами договора должны быть устранены до момента его подписания. Оформление протоколов разногласий к межмуниципальным соглашениям недопустимо. В противном случае (с учетом публично- правового статуса сторон и политической окраски самого акта подписания) это может привести к срыву заключения соглашения. Подписание, как правило, осуществляется представителями сторон (главами муниципальных образований)

одновременно и публично, что налагает на стороны дополнительную ответственность за реализацию такого межмуниципального договора. После заключения договора (соглашения) о сотрудничестве назначаются лица, осуществляющие контроль его исполнения, составляются планы мероприятий по реализации возникших межмуниципальных отношений, при необходимости вносятся изменения в бюджет. Все это оформляется соответствующими муниципальными правовыми актами. В ходе реализации межмуниципального договора должен проводиться постоянный мониторинг результатов межмуниципального сотрудничества для анализа его эффективности и целесообразности продолжения или прекращения.

Анализируя сказанное в рамках первой главы выпускной квалификационной работы следует заключить, что правотворческий процесс в муниципальном образовании регулирует вопросы, которые находятся вне поля зрения государства, но имеют большое значение для местного населения (в частности, установление тарифов на услуги муниципальных учреждений, установление официальных символов, присвоение званий и наград на уровне муниципального образования). Кроме того, именно на уровне местного самоуправления реализуется большинство прав и свобод человека и гражданина. Поэтому муниципальный правотворческий процесс в России в условиях становления правового государства должен быть направлен на повышение эффективности правотворчества и качества муниципальных правовых актов.

Вместе с тем, следует заключить, что суды не вправе лишать акты органов местного самоуправления юридической силы, но могут признавать их недействующими с момента вступления в силу соответствующего решения суда; суды не вправе обязывать органы местного самоуправления, их должностных лиц принять или дополнить какой-либо муниципальный правовой акт, но могут устанавливать факт неисполнения (нарушения) органом местного самоуправления (должностным лицом) федерального закона, выразившегося в непринятии муниципальных правовых актов,

наличие которых в муниципальном образовании обязательно в соответствии с федеральным законом; за невыполнение решения суда, признавшего муниципальный правовой акт недействующим, возможно применение мер уголовной (ст. 315 УК РФ)⁴⁰, административной (ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ)⁴¹ и специальной ответственности (отрешение от должности или роспуск правотворческого органа – ст. 73, 74 ФЗ № 131); установленный судом факт неисполнения (нарушения) органом местного самоуправления, его должностным лицом федерального закона, выразившегося в непринятии муниципальных правовых актов, наличие которых в муниципальном образовании обязательно в соответствии с федеральным законом, может служить основанием для наступления ответственности виновных лиц перед населением (ст. 71 ФЗ № 131) и перед государством (ст. 72 ФЗ № 131).

⁴⁰Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1996.- N 25.- Ст. 2954

⁴¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 1 (часть I).- Ст. 1.

Глава 2. Муниципальные правовые акты

2.1 Понятие, правовая природа и признаки муниципальных правовых актов

В систему правовых актов, регулирующих местное самоуправление, входят муниципальные правовые акты. Это третий (после федерального и регионального) уровень правового регулирования данного института публичной власти.

В Конституции РФ отсутствует правовая характеристика актов местного самоуправления. В ее ст. 132 говорится о том, что органы местного самоуправления принимают решения. Какова природа этих решений, каковы их виды, Конституция не определяет. Если обратиться к ст. 12 Основного закона, которая содержит норму о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то, следуя формальной логике, надо сделать вывод: акты органов местного самоуправления, не являясь актами органов государственной власти, представляют собой какие-то особые акты, не обладающие свойствами правовых актов, т.е. качествами предписаний, обязательность исполнения которых гарантируется возможностью применения мер государственного принуждения.

Понятие муниципального правового акта содержится в ст. 2 ФЗ N 131. Ст. 43 указанного закона закрепляет систему муниципальных правовых актов, к которым относятся:

- 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Как отмечает О. Л. Казанцева, муниципальные правовые акты имеют различную юридическую силу. Устав муниципального образования и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан) занимают особое место в системе муниципальных правовых актов. Они являются непосредственно действующими актами высшей юридической силы и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан). Муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения, а также по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации⁴².

В юридической литературе уже имеется немало исследований, посвященных муниципальным правовым актам⁴³. Однако есть все основания полагать, что вопросы разработки и реализации муниципальных правовых актов будут привлекать ученых и в дальнейшем, поскольку много спорных моментов, не получивших своего однозначного разрешения. В частности, это определение пределов муниципального нормотворчества. Нормотворчество местного самоуправления рассматривается как один из основных видов правотворчества в Российской Федерации. При этом подходы к пониманию муниципального нормотворчества различны. Органы местного самоуправления вправе осуществлять собственное правовое регулирование в различных сферах: налоговой, бюджетной, управления муниципальной собственностью и т.д., но при этом не должны превышать свои

⁴²Цит. по: Казанцева, О. Л. Муниципальное нормотворчество [Текст] : состояние, проблемы и перспективы развития / О. Л. Казанцева. //Вестник Омского Университета : Серия "Право". - 2015. - № 3. - С. 44.

⁴³См.: Коняхин В.Г. К вопросу о правовой природе актов представительных органов муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. -2011. -№ 2. -С. 9 – 12; Казанцева О.Л. Проблемы правотворческой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия право. 2013. Т.9, вып.2 - С. 69-75; Быкова Л.А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права // Конституционное и муниципальное право. -2008. - № 11. - С. 22 – 27.

нормотворческие полномочия, использовать терминологию, известную российскому законодателю и пр. В этой связи можно сделать вывод о недооценке роли и значения муниципального нормотворчества, поскольку Конституция РФ закрепила принцип самостоятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 12).

Однако в условиях пробельности федерального и регионального законодательства, его лаконичностью и не всегда определенностью, муниципальные образования предпринимают попытки конкретизировать действующее законодательство, выходя при этом за пределы предоставленной нормотворческой компетенции. Положение, в котором оказываются органы местного самоуправления, не позволяет им реализовать свой нормотворческий потенциал, в основном муниципальные правовые акты дублируют положения законодательства и принимаются по вопросам, которые строго определены в законах, при этом, не проявляя собственной инициативы⁴⁴.

Таким образом, муниципальные правовые акты входят в общую правовую систему Российской Федерации, занимая в ней в соответствии с принципами иерархии присущее им место. ФЗ N 131 установил, что эти акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным актам субъектов Российской Федерации.

Не ограничиваясь общим определением места муниципальных правовых актов в правовой системе Российской Федерации, ФЗ N 131 устанавливает правило: если орган местного самоуправления полагает, что нормативный правовой акт Российской Федерации или субъекта Федерации

⁴⁴Костюков А.Н. Российская муниципально-правовая политика: Монография. — М., 2012. — С. 75; Невинский В.В., Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Российская юстиция. — 2010. — № 11. — С. 5-11.

не соответствует Конституции РФ, другим федеральным нормативным актам, он не может принимать свои акты, противоречащие несоответствующему Конституции акту, пока его несоответствие не подтвердит суд. Цель этого правила - укрепить законность действий органов местного самоуправления, исключить практику необоснованного неисполнения ими федеральных и региональных правовых актов.

Значение ФЗ N 131 для муниципального правотворчества состоит не только в том, что он уточнил роль правовых актов местного самоуправления и его органов в общей системе правовых актов. Пожалуй, главная его новация заключается в нетрадиционном подходе к системе самих муниципальных правовых актов и расширении рамок правотворчества на уровне местного самоуправления.

До издания ФЗ N 131 система правовых актов местного самоуправления и его органов (включая их виды и наименования, а также порядок принятия и вступление в силу) определялась законами субъектов Федерации и в соответствии с ними уставами муниципальных образований. Теперь Федеральный закон непосредственно разграничивает виды муниципальных правовых актов, устанавливает, какие органы принимают эти акты, определяет порядок их подготовки, вступления в силу и отмены, закрепляет их соотношение. Тем самым преодолевается неоправданная разногласия в регулировании региональным законодательством муниципальной правотворческой деятельности, создаются дополнительные гарантии нормативно-правовой самостоятельности местной власти.

Как и правовые акты, принимаемые на федеральном и региональном уровне, муниципальные правовые акты подразделяются на акты нормативные и так называемые акты индивидуального применения.

Общепринято, что под нормативным актом понимается акт правотворчества, исходящий от компетентного органа и содержащий нормы права, т.е. правила, которые рассчитаны на регулирование заранее неопределенного числа случаев и действуют непрерывно.

В отличие от нормативных муниципальных правовых актов индивидуальные муниципальные правовые акты, основываясь на норме, имеют разовое значение, касаются индивидуально определенных лиц.

Ставя Устав муниципального образования в один ряд с правовыми актами, принятыми на местном референдуме (сходе граждан), Закон наделяет их одинаковой высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов. При этом надо учитывать, что закон несколько преувеличивает юридическую силу устава. Виды актов, принимаемых разными субъектами правовой инициативы, не могут обладать одинаковой юридической силой, иначе нарушается иерархический принцип построения системы права, теряется возможность определения приоритетности актов, составляющей основу правопорядка.

Приоритет прямого волеизъявления населения перед решением органа определенного уровня соответствует элементарным требованиям демократии и вытекает, в частности, из положений ст. 12 и 73 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"⁴⁵.

Официальным аргументом в пользу этой точки зрения служит позиция Министерства юстиции РФ, которое в приказе от 26 августа 2005 г. N 147, утвердившем рекомендации по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований определило, что противоречащим Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству следует считать устав, если он содержит положения, противоречащие решениям, принятым путем прямого волеизъявления населения муниципального образования.

О.Л. Казанцева занимающаяся проблематикой муниципальных правовых актов, отмечает низкий уровень подготовки специалистов, непосредственно занимающихся разработкой проектов муниципальных

⁴⁵ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - N 24. - Ст. 2253

правовых актов, особенно в сельских поселениях, что является еще одной проблемой муниципального нормотворчества.

Таким образом, у юристов органов местного самоуправления должна быть более высокая юридическая квалификация, чем на любом другом уровне. Однако в реальности все далеко не так. Этим объясняется низкий уровень юридической техники актов: орфографические, грамматические ошибки, опечатки, нарушения нумерации статей, внутренние противоречия в тексте акта, дублирование норм. При этом нарушение юридической техники приводит к непониманию смысла муниципального правового акта, к неосознанному включению в него коррупциогенного фактора, дублированию полномочий органов местного самоуправления. Назрела необходимость в повышении уровня квалификации кадрового потенциала органов местного самоуправления⁴⁶.

Одним из способов решения обозначенных выше проблем является содействие органам местного самоуправления при осуществлении нормотворческой деятельности со стороны органов юстиции, прокуратуры, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи целесообразным является рассмотрение вопроса о систематическом проведении совместных совещаний представителей федеральных и региональных органов государственной власти, органов прокуратуры и глав муниципальных образований по проблемам нормотворческой деятельности муниципальных образований.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что назрела необходимость сориентировать органы местного самоуправления в вопросах их нормотворческой деятельности, разъяснить им имеющиеся у них возможности по принятию муниципальных правовых актов.

⁴⁶ Казанцева, О. Л. Муниципальное нормотворчество [Текст] : состояние, проблемы и перспективы развития / О. Л. Казанцева. //Вестник Омского Университета : Серия "Право". - 2015. - № 3. - С. 48.

2.2. Система муниципальных правовых актов

В теории права общепризнано, что правовой акт - это специальный юридический письменный документ или действие, исходящие либо непосредственно от населения, либо от компетентных органов, должностных лиц государства, местного самоуправления и предназначенные для установления правил поведения участников общественных отношений. Правовые акты подразделяют на нормативные и ненормативные. Цель нормативного правового акта - установить нормы права, т.е. первично урегулировать общественное отношение, определить права и обязанности его участников. Цель ненормативного правового акта (его также называют актом правоприменения, или индивидуальным актом) - обеспечить реализацию предписаний нормативного акта, его применение.

Право на принятие муниципальных правовых актов вытекает прежде всего из положений Конституции РФ, обращенных к местному самоуправлению. Ведь если местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130), а органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют и утверждают местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132) и пр., реализовать все это без принятия муниципальных правовых актов невозможно.

И не случайно ФЗ N 131 в гл. 1 содержит ст. 7 "Муниципальные правовые акты", тем самым подчеркивается, что принятие таких актов является одним из важных способов реализации задач местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 7 по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Последние могут приниматься по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и

законами субъектов РФ, - на основании и во исполнение положений, установленных такими законами.

Муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За их неисполнение граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ (ч. 3 ст. 7).

Муниципальные правовые акты не могут противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону 2003 г., другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации (т.е. актам Президента РФ, Правительства РФ, других федеральных органов), а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

Специально муниципальным правовым актам Федеральный закон 2003 г. посвящает гл. 7 с идентичным названием. Согласно ст. 43 в систему муниципальных правовых актов входят:

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

В теории права традиционно сложился определенный подход к актам местного самоуправления. Они рассматриваются как акты, находящиеся на уровне местного самоуправления в системе всех властно-публичных актов с точки зрения юридической силы. Данное положение требует, на наш взгляд, некоторой конкретизации. Обособленность местного самоуправления, его

самостоятельность не удастся обеспечить, если акты местного самоуправления не будут издаваться в условиях достаточно широкого усмотрения субъектов муниципального правотворчества.

С целью защиты правотворческих прерогатив муниципальных образований ФЗ N 131 насыщен предписаниями, в соответствии с которыми тот или иной вопрос может быть урегулирован только федеральным законом и уставом муниципального образования, законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования, наконец, исключительно уставом муниципального образования. Так, например, в ч. 2 ст. 36 указанного закона говорится о том, что вопросы образования, объединения, преобразования или упразднения внутри городских и других муниципальных образованиях, установление или изменение их территорий решаются представительным органом местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. То есть, из этой нормы видно, что органы местного самоуправления имеют круг вопросов, регламентация которых является их исключительной компетенцией. Отсюда вытекает важное положение, в соответствии с которым федеральные акты и акты субъектов РФ, вторгающиеся в исключительную компетенцию местного самоуправления, должны быть признаны недействующими.

Таким образом, акты муниципального образования по вопросам исключительной компетенции местного самоуправления обладают как бы "надзаконным" характером.

Указанная "надзаконность" вытекает из того, что закон субъекта Федерации (а порой и федеральный закон) исключен из числа возможных регуляторов соответствующих вопросов.

Нормативные правовые акты местного самоуправления направлены на решение проблем комплексного социально-экономического развития подведомственной территории, повышения степени удовлетворения жизненных потребностей проживающего в нем населения. На данные решения налагают отпечаток местные условия и особенности

муниципального образования: размеры территории, численность проживающего населения, природно-климатические особенности, уровень развития промышленно-хозяйственного комплекса и т. д. Указанные особенности должны сказываться не только на внутренней структуре муниципального образования, но и отражаться в принимаемых решениях, регулирующих специфику их деятельности. Центральное нормативное регулирование деятельности органов местного самоуправления не может отразить этой специфики и должно иметь свои пределы. Изучение нормативных правовых актов местного самоуправления и обобщение практики позволяют подразделить их в зависимости от юридической силы на несколько групп.

Первую группу нормативных правовых актов местного самоуправления составляют акты, которые принимаются подразделениями администрации. Речь идет о функциональных подразделениях исполнительной власти на местном уровне: фондах муниципального имущества, земельных комитетах, отделах архитектуры и т. д. Руководители этих подразделений вправе в пределах своих полномочий издавать нормативно-правовые акты⁴⁷.

Во вторую группу нормативных правовых актов местного самоуправления следует включать акты главы муниципального образования. Данное выборное должностное лицо, на наш взгляд, представляет исполнительную власть местного самоуправления, несмотря на некоторую двойственность его природы. Поэтому его акты занимают в иерархии актов муниципальной власти позицию на ступеньку ниже актов выборных представительных органов местного самоуправления.

Третью группу составляют нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления. ФЗ N 131 вопросы видов и наименования правовых актов органов местного

⁴⁷ См.: Муниципальное право РФ / под ред. Кутафина О.Е., Фадеева В.И. - М., 2007. - С. 283.

самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления и другие вопросы относит к сфере регулирования уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации.

В четвертую группу нормативных правовых актов местного самоуправления входят решения, принятые непосредственно населением муниципального образования. Прямое волеизъявление граждан - наиболее демократичный источник правотворчества, так как позволяет найти оптимальное сочетание личных и социальных интересов. Причем в институциональном отношении такие акты можно называть "настоящими" актами самоуправления, поскольку сближается и даже сливается круг лиц, принимающих решения, и круг лиц, исполняющих эти решения.⁴⁸

По своему характеру, признакам, субъектам, содержанию и сферам регулирования эти акты неодинаковы. Так, же одни акты принимаются непосредственно населением на сходах, собраниях либо путем опроса. Высшей же формой прямого волеизъявления населения муниципального образования наряду с выборами является референдум.

Пятую группу нормативных правовых актов местного самоуправления образуют уставы муниципальных образований, которые обладают высшей юридической силой среди актов местного самоуправления. Устав муниципального образования рассматривается, по общему мнению, как разновидность актов кодифицированного значения. Он призван закреплять организацию, устройство местного сообщества, устанавливать правовые основы его функционирования, т.е. правовой статус. Устав муниципального образования должен иметь в качестве главного адресата все местное сообщество и каждого жителя в отдельности⁴⁹. Вопрос о необходимости разработки и принятия такого рода актов возник еще в 1991 г. Но практическая работа по подготовке уставов началась после принятия в 1995 г. закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в

⁴⁸ См.: Тихомиров ЮЛ. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. - М., 1999. - С. 17-20.

⁴⁹ См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. - М., 2002. - С. 43.

РФ", когда определились основные параметры данного акта, и органы местного самоуправления приобрели некоторый опыт нормотворчества в новых условиях⁵⁰.

ФЗ N 131 определяет основной акт местного самоуправления как "устав муниципального образования", соответственно легальным наименованием конкретных уставов будут "устав города", "устав района" и т. д., что, по мнению О.Н. Ванеева и К.Н. Княгинина, является некоторой неточностью. Содержание устава муниципального образования касается только вопросов местного самоуправления. В ч. 1 ст. 44 ФЗ N 131 перечисляются положения, которые уставы муниципальных образований включают в себя в обязательном порядке. Затем в ч. 2 ст. 44 прямо говорится, что уставом регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим точнее именовать эти акты "уставами местного самоуправления" города, района и т. д. Ведь круг вопросов, связанных с жизнедеятельностью поселения или территории и регулируемых правом, по мнению вышеназванных исследователей, выходит далеко за пределы вопросов муниципального образования, и многие из них не находят отражения в уставах, созданных в точном соответствии с предписаниями закона.

Признавая, что в данной позиции есть рациональное зерно, мы, тем не менее, будем придерживаться легальной терминологии и вести в дальнейшем речь об "уставах муниципального образования". Итак, общепризнано, что устав муниципального образования является необходимым элементом правовой основы местного самоуправления. В нем на базе федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации определяются организация и формы осуществления местного самоуправления в данном муниципальном образовании, его территориальная и финансово-

⁵⁰ См.: Роговая С. Местное самоуправление: правовое обеспечение/ Роговая С. // Человек и труд.- 1997.- № 4.- С. 69.

экономическая основы, а также содержатся другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Признаваемые и гарантируемые Конституцией РФ организационная обособленность местного самоуправления в системе управления государством, самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, включая выбор конкретных организационных форм осуществления местного самоуправления, определение структуры органов местного самоуправления - все это предопределило необходимость появления в системе нормативных правовых актов местного самоуправления устава муниципального образования.⁵¹

Относительно целесообразности существования у муниципального образования устава в юридической науке разногласий практически нет, но вот относительно его правовой природы, исследователи продолжают спорить. Одни считают, что устав муниципального образования является своего рода малой конституцией, поскольку он закрепляет важнейшие положения об организационной структуре местного самоуправления и порядке ее формирования, экономической и финансовой базе, муниципальной службе, компетенции⁵².

В.И. Васильев, называя устав муниципального образования "местной конституцией", ставит кавычки и аргументирует это не только тем, что данный акт касается вопросов самоуправленческих, почти не задевая или задевая лишь в малой степени государственные дела, но и тем, что в большинстве случаев уставы муниципального образования на 80, а то и на 90 процентов воспроизводят законы федеральные или субъектов Федерации и лишь на 10-20 процентов первично регулируют общественные отношения в сфере местного самоуправления⁵³. О.Н. Ванеев и К.Н. Княгинин полагают, что схема "устав-конституция" действующему законодательству чужда. Они,

⁵¹ См.: Кутафин О.Е. Муниципальное право РФ / О.Е. Кутафин В.И. Фадеев. - М., 2006. - С. 218.

⁵² См.: Бялкина Т.М. Законодательство субъектов РФ об уставах муниципальных образований/ Бялкина Т.М. // ЖРП. - 1997. - №6. - С. 38.

⁵³ См.: Васильев В.И. Уставы муниципальных образований. /В.И. Васильев// ЖРП. - 1999. - №2. - С.20.

отталкиваясь от положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", говорят о нормативном закреплении модели "устав-кодекс".

В этом случае устав муниципального образования должен представлять собой целостный, внутренне согласованный акт, исчерпывающе регулирующий практически все моменты жизни местного самоуправления и не нуждающийся ни в развитии, ни в конкретизации с помощью иных нормативных актов. Если эту модель добросовестно реализовывать на практике, то правотворчество в соответствующем муниципальном образовании должно начаться принятием устава и этим же практически закончиться: последующие правотворческие решения должны будут дополнять и изменять устав.

Признавая, что каждая из вышеназванных позиций представляет определенный интерес, мы, все же, не можем согласиться с последними двумя из них. Думается, что устав можно рассматривать как основной нормативный правовой акт муниципалитета и всех его жителей. Это акт кодифицирующего значения, регламентирующий жизнедеятельность местного сообщества.

Для России устав муниципального образования явился новой правовой формой, подтверждающей самостоятельность местного самоуправления как одной из форм народовластия. Его появление готовилось долгие годы. У истоков российского уставного нормотворчества стоял Г.В. Барабашев, предложивший использовать уставы как форму первичного правового регулирования муниципалитетов по аналогии с зарубежными хартиями местного самоуправления.

Конституирующее значение устава муниципального образования для местного самоуправления вытекает из ст. 44 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", содержащей достаточно широкий перечень сведений, которые необходимо включать в устав муниципального образования.

Как и конституция, устав муниципального образования обладает рядом особенностей.

1. Устав муниципального образования обладает признаками учредительного документа. Исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций устав определяет (учреждает) саму систему местного самоуправления, структуру его органов. Причем это решается на основе полной самостоятельности, независимости от государственных органов. Устав муниципального образования придает юридический, правовой характер фактически сложившимся или складывающимся отношениям по самоуправлению местного сообщества.

2. Устав муниципального образования принимается представительным органом при непосредственном участии населения (в форме обсуждения проекта устава), а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, - населением непосредственно на сходе граждан, по ФЗ от 28 августа 1995г. - также самим населением муниципального образования как альтернатива принятию представительным органом. В этом плане устав муниципального образования обладает повышенной легитимностью, его положения должны получать полную поддержку большинства населения.

3. По предмету своего регулирования устав муниципального образования является актом всеобъемлющего характера. Устав регулирует отношения, которые затрагивают все сферы жизни муниципального сообщества, связанные с решением вопросов муниципального значения. Устав должен обеспечивать закрепление, прежде всего, основ жизнедеятельности муниципального образования. Детальная регламентация жизнедеятельности муниципального образования осуществляется с помощью иных муниципальных правовых актов.

Следовательно, устав муниципального образования является основой дальнейшего местного нормотворчества и обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального

образования. Устав муниципального образования - одно из правовых средств, обеспечивающих реализацию местного самоуправления. Правовое значение устава муниципального образования заключается в том, что он является правовым актом, которым городское, сельское, а также иное поселение фиксирует свой статус муниципального образования, то есть предметы ведения, права, обязанности и компетенцию органов местного самоуправления, обеспечивающие осуществление местного самоуправления населением данного муниципального образования.

В связи с рассмотрением проблемных аспектов устава муниципального образования перед нами возникает необходимость остановиться на некоторых вопросах подготовки, принятия, изменения и дополнения данного нормативного правового акта. Особая важность устава как системообразующего элемента правового статуса муниципального образования предопределяет необходимость четкой правовой регламентации процедуры их подготовки и принятия.

Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Отсутствие типовых уставов в субъектах восполняется разными способами. В большинстве субъектов при разработке уставов муниципальные образования основываются на различных рекомендациях. Например, Рекомендации по разработке Положения (устава) о самоуправлении в сельском административном районе, предложенные Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов⁵⁴. Или примерные уставы муниципального образования, например, Устав муниципального образования «Первомайский район» Алтайского края⁵⁵. На эти акты могут ориентироваться разработчики уставов муниципальных районов и сельских поселений.

Так, выше рассмотренные Уставы муниципальных образований Алтайского края являются примером для всех муниципальных районов Алтайского края, в которых местное самоуправление осуществляется в

⁵⁴ См.: Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. / Е.С. Шугрина. - Новосибирск, 1997. С. 75.

⁵⁵ См.: Комментарий к Уставу муниципального образования. «Первомайский район». - Барнаул, 2001.

муниципальных образованиях «муниципальный район» в соответствии со ст. 10 ФЗ N 131⁵⁶. Он содержал следующие главы: «Общие положения»; «Система местного самоуправления в муниципальном образовании»; «Экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления»; «Порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения»; «Районный совет народных депутатов»; «Глава района»; «Администрация района»; «Взаимодействие органов местного самоуправления между собой и с иными органами власти»; «Заключительные положения»⁵⁷.

Новая редакция Устава муниципального образования «Первомайский район» отвечает требованиям, установленным ФЗ N 131. Устав включает общие и заключительные положения, главы об участии населения в осуществлении местного самоуправления; районном Совете народных депутатов; главе района; администрации района; иных органах местного самоуправления, статусе депутата и главы района; муниципальных правовых актах; муниципальной службе; муниципальном имуществе, районном бюджете; взаимодействии органов местного самоуправления, взаимоотношении органов местного самоуправления с иными органами власти; ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Фактически изменена не только структура устава, но и появились совершенно новые главы, например, глава 7 о муниципальных правовых актах⁵⁸.

Устав муниципального образования «Первомайский район» Алтайского края⁵⁹ также отвечает требованиям, установленным ФЗ от 6 октября 2003г. Устав включает общие и заключительные положения; главы об участии населения в осуществлении местного самоуправления; Совете депутатов;

⁵⁶Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822

⁵⁷ См.: Комментарий к Уставу муниципального образования. «Первомайский район». Барнаул, 2001.

⁵⁸ Маньковская В.И. Муниципальные правовые акты: учебное пособие / Маньковская В.И. - Барнаул. -2005.

⁵⁹ Устав муниципального образования Первомайский район Алтайского края от 30 апреля 2013 г. N 5 (в редакции решения Первомайского районного Совета народных депутатов Алтайского края от 28 апреля 2014 г. N 45) // СПС «ГАРАНТ»

главе сельсовета; администрации сельсовета; избирательной комиссии и статусе депутата, главы сельсовета; муниципальных правовых актах; муниципальной службе; муниципальном имуществе, бюджете населения; взаимодействии органов местного самоуправления с иными органами власти; ответственности органов местного самоуправления.

Тем не менее, разработка и принятие устава муниципального образования «Первомайский район» Алтайского края не может заменить типовых уставов муниципальных образований соответствующего уровня, поскольку они являются образцом подобного акта. Их положения не всегда приемлемы для всех подобных муниципальных образований в силу разнообразия систем органов местного самоуправления, статуса главы муниципального образования и т.д. Эталоном решения вопроса в России могут быть типовые хартии местного самоуправления США. Речь идет об обязательном наборе требований к уставу муниципального образования, который был бы не только схематично закреплён в Федеральном законе, но и обстоятельно представлен в типовом уставе соответствующего уровня, например, муниципального района.

Ст. 3 ФЗ N 131 устанавливает, что граждане Российской Федерации могут осуществлять местное самоуправление посредством не только участия в местных референдумах, муниципальных выборах, через выборные и иные органы местного самоуправления, но и посредством иных форм прямого волеизъявления. «Раскрыть иные формы прямого волеизъявления - означает найти те формы, которые приводили бы к принятию населением решений, обладающих обязательным характером, наравне с местным референдумом, муниципальными выборами, сходом граждан и т.д. Однако это далеко не простой вопрос, и поэтому на местном уровне в некоторых муниципальных образованиях закрепляются формы осуществления населением местного самоуправления или участия в этом процессе».⁶⁰ Например, ст. 28 ФЗ от 6

⁶⁰См.: Курманов Э.Р. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по уставному нормотворчеству./ Курманов Э.Р. // Государственная власть и местное самоуправление. -2006. -№ 10.- С. 3-4.

октября 2003г⁶¹. устанавливает право граждан участвовать в решении вопросов местного значения, в том числе, путем участия в публичных слушаниях. А в п. 3 указанной статьи предусмотрено, что проект устава, а также проект решения о внесении изменений и (или) дополнений в данный устав должны обязательно выноситься на рассмотрение на публичных слушаниях. Данные положения нашли свое отражение и в Уставе города Бийска⁶², так ст. 17 Устава посвящена публичным слушаниям.

В указанном Уставе под публичными слушаниями понимается форма реализации прав населения города на участие в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

Необходимо отметить, что итоги публичных слушаний не имеют обязательной силы для Бийской городской Думы и главы города Бийска. Однако, в случае принятия нормативного правового акта, противоречащего рекомендациям публичных слушаний, у органа, принявшего такой акт, возникает обязанность мотивировать принятие такого акта.

Кроме того, к иным формам прямого волеизъявления следует отнести и правотворческую инициативу граждан. Эта форма также предусмотрена ст. 26 ФЗ N 131⁶³.

Под правотворческой инициативой в данном законе понимается право граждан, обладающих избирательным правом, вносить на рассмотрение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения городского округа.

Таким образом, предметом правотворческой инициативы не могут быть вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения городского округа.

⁶¹Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822.

⁶² Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края (с изменениями от 20 августа 2010 г.) // Бийский рабочий.- 2005.- № 147.

⁶³Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822

А поскольку вопросы принятия, изменения и дополнения устава города в перечень вопросов местного значения не включены, следовательно, они не могут являться предметом правотворческой инициативы.

Устав подлежит государственной регистрации и может получить при этом замечания в случае противоречия действующему закону. Кроме того, неизбежно и внесение в устав поправок, изменяющих уже принятый текст устава. Поэтому только для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек ФЗ N 131 закрепил положение о том, что устав будет приниматься населением непосредственно на сходе граждан.

Помимо этого ФЗ N 131 содержит новое положение, регулирующее вопросы опубликования проекта устава муниципального образования и проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования. В частности, п. 4 ст. 44 указанного закона закрепляет необходимость официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении⁶⁴.

Что касается принятия муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, то в п. 5 ст.

⁶⁴Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

44 ФЗ N 131⁶⁵ предусмотрено, что указанные акты принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Это свидетельствует о большей легитимности, как устава муниципального образования, так и муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования. Существует мнение, что законодательством не решен вопрос о том, может ли правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования приниматься на местном референдуме.

Однако, п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» указывает на то, что на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Но вопрос о принятии устава и внесении в него изменений и дополнений в настоящее время не включен в перечень вопросов местного значения, а относится к компетенции представительного органа местного самоуправления⁶⁶.

Ранее в правоприменительной практике возникал вопрос о том, когда вступает в силу устав муниципального образования - после регистрации или после официального опубликования (обнародования). С принятием нового Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» этот вопрос был разрешен.

Устав, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (ч. 8 ст. 44).⁶⁷

Таким образом, названные муниципальные акты подлежат государственной регистрации, которая ФЗ от 6 октября 2003г. фактически

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 40. - Ст. 3822.

⁶⁷ Там же.

выделена в отдельную стадию правотворческого процесса. Институт государственной регистрации уставов муниципального образования, по выражению Е.С. Шугриной, является одним из правовых средств, которые государство использует в целях исполнения конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина⁶⁸.

Государственная регистрация указанных актов подразумевает и проведение правовой экспертизы. Правовая экспертиза необходима для решения основного вопроса - о соответствии устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования действующему федеральному и региональному законодательству. В Алтайском крае проводится также и предварительная правовая экспертиза названных выше актов.

Ее осуществляет государственно-правовой комитет администрации Алтайского края после обращения муниципальных образований. Предварительная правовая экспертиза, названная в Алтайском крае как правовой анализ, способствует устранению многих несоответствий еще в процессе подготовки проекта устава муниципального образования или муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Также ФЗ N 131 определил и основания для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования. Согласно п. 6 ст. 44 ФЗ N 131⁶⁹, такими основаниями могут быть:

⁶⁸ См.: Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления./ Шугрина Е.С. - Новосибирск, 1997.- С.76.

⁶⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822

1)противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ;

2)нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

В этой связи важно отметить, что в процессе поэтапного введения в действие ФЗ N 131 сложно обеспечить соответствие уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов (о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований) действующему законодательству, и одним из действенных способов приведения в соответствие с действующим законодательством указанных актов является отказ в регистрации.

В ныне действующем законе предусмотрена возможность обжалования гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушения установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений (п. 7 ст. 44).

После государственной регистрации устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат, согласно п. 8 ст. 4 ФЗ N 131, официальному опубликованию (обнародованию) и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Аналогичные положения в отношении устава муниципального образования закрепились и в ФЗ от 28 августа 1995 г. (в п. 5 ст. 8.)

Однако ФЗ N 131 специально закрепил положение о том, что изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и

изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнении.

Таким образом, согласно действующему законодательству, устав муниципального образования вступает в силу после опубликования (обнародования) его официального текста вместе с реквизитами, подтверждающими его государственную регистрацию. В заключение можно сказать следующее. Устав муниципального образования - это своеобразная «малая конституция» соответствующей территории, выражающая демократическое начало самоорганизации и саморегулирования в рамках закона. Он закрепляет организационное устройство местного сообщества, устанавливает правовые основы его функционирования.

Перечень обязательных вопросов, регулирующих устройство муниципального образования, закрепляет ст. 44 ФЗ N 131. Однако устав муниципального образования может регулировать и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. Порядок разработки, принятия и изменения устава муниципального образования находится в ведении муниципального образования.

Кроме устава муниципального образования, который регулирует широкий круг отношений на территории данной муниципальной территориальной единицы, органы местного самоуправления могут принимать другие нормативные акты. Как и прежде, в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находится принятие решений, устанавливающих общеобязательные правила. Однако если по Закону N 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. они могли приниматься только по предметам ведения муниципального образования, предусмотренным

уставом (хотя, как правило, в уставах эти предметы ведения из общего их перечня не выделялись), теперь такого неоднозначного ограничения нет.

Анализ содержания Федерального закона N 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что он расширяет рамки нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления, определяя вместе с тем более точную ее корреляцию с федеральным законодательством вообще и данным Федеральным законом в частности. Как и в других случаях, это способствует преодолению расплывчатости, неопределенности, а то и неполному соответствию конституционным установлениям, содержащимся в ряде норм Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе самостоятельно принимать муниципальные правовые акты, определяющие цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, устанавливающие муниципальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения, а также регламентирующие порядок привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг и др.

Большие полномочия предоставлены муниципалитетам в регулировании форм "прямой демократии". Если прежде некоторые из этих форм регулировались органами местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Федерации, то теперь - непосредственно самими этими органами (территориальное общественное самоуправление, собрания граждан). Правда, в отличие от Федерального закона N 154-ФЗ, новый Федеральный закон подробнее регламентирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Так что, принимая свои акты, органы местного самоуправления ориентируются на данный Федеральный закон. Вместе с тем муниципалитеты получили возможность регламентировать формы прямой демократии, ранее не предусматривавшиеся, о чем речь уже шла выше.

Цель расширения нормативно-правовой самостоятельности органов местного самоуправления с одновременной централизацией регулирования ряда вопросов на федеральном уровне заключается в том, чтобы преодолеть возможные региональные препоны для совершенствования правовой основы местного самоуправления. Акты субъектов Федерации могут оказаться лишним звеном в регламентировании организации и деятельности местного самоуправления. Как показала практика, запаздывание с принятием таких актов негативно сказывалось на развитии важнейшего института публичной власти. В связи с этим ставка сделана на федеральное законодательство и нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Федеральный закон N 131-ФЗ в большей мере, чем Федеральный закон от 28 августа

1995 г. N 154-ФЗ, является для органов местного самоуправления актом прямого действия. Опираясь именно на него, как и на другие федеральные законы, органы местной власти могут разворачивать нормотворческую деятельность.

Более конкретно о содержании нормативных актов органов местного самоуправления, в том числе в сфере муниципальной экономики, будет говориться ниже. Здесь следует отметить, что новый Федеральный закон внес четкий порядок в формы правовых актов, принимаемых различными органами местного самоуправления.

Раньше трудно было понять, какие органы принимают решения, постановления, распоряжения. Федеральным законом N 131-ФЗ установлено, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности

представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в ч. 6 настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования, не имеющие нормативного характера.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

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.

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.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; в части,

регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Признание по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

Глава 3. Проблемы и перспективы развития муниципального правотворчества в Российской Федерации

Достаточно серьезно в последнее время на всех уровнях обсуждается вопрос о качестве принимаемых органами местного самоуправления правовых актов. Он давно вышел за рамки теоретико-научных рассуждений и споров, им серьезно заинтересовалось государство, причем уже на прикладном уровне. Принят ряд федеральных актов, целью которых является повышение качества принимаемых государственными органами и органами местного самоуправления правовых актов, в первую очередь имеющих нормативный характер. Самыми яркими из них являются: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁷⁰, предусматривающий проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов; Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением Регистра муниципальных нормативных правовых актов»⁷¹, установивший необходимость организации и ведения органами государственной власти субъектов РФ регистров муниципальных нормативных правовых актов для последующего их включения в федеральный регистр.

Что же такое качество муниципального правового акта и от чего оно зависит? Думается, качество правового акта определяется его востребованностью и эффективностью в регулировании тех отношений, ради которых он создавался. Под востребованностью правового акта понимается подтвержденная правоприменительной практикой объективная необходимость его существования, реальное регулирование им

⁷⁰Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Российская газета.- 2008.- N 266.

⁷¹Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 260-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2007.- N 46.- Ст. 5556

определенных общественных отношений. При этом востребованность можно рассматривать с точки зрения органов власти, претворяющих в жизнь и обеспечивающих реализацию воли муниципального образования, изложенной в правовом акте, и с точки зрения конкретных организаций и граждан, права, свободы, обязанности которых им регулируются.

Степень востребованности правового акта зависит от многих обстоятельств, но в большей части от того, что послужило основанием для его принятия: необходимость обеспечения муниципальных интересов, нуждающиеся в специальных механизмах реализации конституционно установленные права и свободы или объективно сложившаяся потребность в регулировании определенных общественных отношений.

В первом случае инициатором принятия правового акта всегда выступает муниципальное образование, которое, заботясь о своих интересах, обеспечивает его высокую востребованность всеми субъектами правоприменения за счет установления четких и конкретных мер ответственности за невыполнение указанных в этом правовом акте предписаний.

Например, это акты об установлении налогов, о различных обязанностях граждан и организаций (в первую очередь связанных с необходимостью регистрации, учета, подтверждения какого-либо статуса). Они обладают очень высокой степенью востребованности еще и потому, что, как правило, закрепляют жесткие сроки выполнения субъектами правоотношений установленных предписаний. Во втором случае налицо, с одной стороны, обязанности государства выполнить конституционные предписания, превратив декларативные установления в реальные правовые отношения, с другой – потребность граждан чувствовать себя защищенными и ценимыми собственным государством. Региональная судебная практика часто сталкивается с проблемами оспаривания муниципальных правовых актов устанавливающих местные налоги.

Наглядным примером может послужить следующий пример. Так, Колесникова Г.Н. обратилась в суд заявлением об оспаривании решения Совета депутатов Баюновоключевского сельсовета от 16 сентября 2010 года № 49 «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов Баюновоключевского сельсовета от 04.08.2005 г. № 9 «О введении земельного налога на территории Баюновоключевской сельсовет».

Свои требования заявитель мотивировала тем, что в газете «Первомайский Весник» 30.10.2010 г. обнародовано решение Совета депутатов «Баюновоключевского сельсовета» от 16.09.2010 г. № 49 «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов Баюновоключевского сельсовета от 04.08.2005 г. № 9 «О введении земельного налога на территории Баюновоключевской сельсовет». Контроль за исполнением решения возложен на комиссию Совета депутатов по собственности, природопользованию и земельным отношениям как пояснила сама истица.

Колесникова указала, что она считает, что установленный порядок принятия указанного решения был нарушен, так как в соответствии со ст.21 Устава муниципального образования, решение вопроса о местных налогах относится к исключительным полномочиям Совета депутатов. Глава сельсовета вправе вносить вопросы о налогообложении на сессии Совета депутатов (ст.41 Устава). Однако 21 сессия Совета депутатов не объявлялась, не созывалась, не проводилась; отсутствовали процедуры, установленные Регламентом Совета депутатов, в частности, будучи депутатом Совета депутатов Баюновоключевского сельсовета, в принятии оспариваемого ею правового акта она не участвовала, о готовящейся сессии извещена не была, отсутствовали какие-либо мероприятия администрации по подготовке внеочередной сессии № 21 Совета депутатов, вопрос не представлен депутатам проектом, оформленным в соответствии с установленной процедурой, обнародованное решение фактически не

формулировалось, не проводилась процедура голосования по его утверждению.

В судебном заседании заявитель, Колесникова Г.Н., настаивала на удовлетворении требований по основаниям, изложенным в заявлении.

Представитель заинтересованного лица, глава Баюновключевского сельсовета Первомайского района, Хаперская О.В., возражала против удовлетворения требований Колесниковой Г.Н., указав на соблюдение установленного порядка принятия оспариваемого заявителем решения Совета депутатов Баюновключевского сельсовета от 16 сентября 2010 года. Просит применить к заявленным требованиям срок исковой давности.

Исследовав и оценив представленные доказательства, заслушав заключение прокурора, полагавшего, что заявление не подлежит удовлетворению, суд приходит к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения требований заявителя⁷².

Заинтересованность муниципального образования в этом случае вызвана необходимостью поддержания социального баланса, сдерживания социальной напряженности на уровне, не позволяющем угрожать собственной безопасности. Поэтому инициатива может исходить как от самого муниципального образования, так и от населения в лице их представителей (внесение правотворческих инициатив). При этом инициатива муниципального образования в лице органов местного самоуправления может быть спровоцирована разного рода массовыми выступлениями жителей (пикеты, митинги, демонстрации, коллективные обращения в органы власти и др.).

Как отмечает О.Л. Казанцева неопределенность в правовом регулировании приводит к непониманию того, что всё-таки требуется от органов местного самоуправления, какие правовые акты на своем уровне они могут принять по регламентации полномочий в этой сфере. Субъекты РФ

⁷² Дело №2-1479/2011// Архив Новоалтайского городского суда, Алтайского края.

также не разъясняют полномочия органов местного самоуправления, зачастую просто дублируя положения федеральных законов⁷³.

К вопросам местного значения всех типов муниципальных образований отнесено «осуществление мер по противодействию коррупции». Законодатель в общем виде определил данный вопрос местного значения, не разграничивая компетенцию муниципальных образований разных уровней. В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий: по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (ст. 1)⁷⁴.

Формулировки вопросов местного значения позволяют наделить органы местного самоуправления разнообразным кругом полномочий по профилактике экстремизма, коррупции и пр. Отсутствие четкого определения вопросов местного значения и разграничения их с предметами ведения Российской Федерации и субъектов РФ может привести к ограничению конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления, расширению неоправданного вмешательства в их деятельность органов государственной власти.

⁷³Казанцева О. Л. Роль органов местного самоуправления в противодействии экстремизму // Юридическая наука и образование в России и Азии. Методика преподавания права : материалы I Российско-Азиатского Правового Конгресса. Барнаул. 2–3 октября 2014 г. / под ред. В. В. Сорокина и А. А. Васильева. – Барнаул: Си-пресс, 2014. – С. 424–427.

⁷⁴Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Российская газета.- 2008.- N 266

Упоминание о компетенции местного самоуправления содержится и в иных федеральных законах. Такая ситуация усложняет возможность местного самоуправления функционировать в рамках правового поля. Отсутствие единого подхода государства к определению пределов компетенции местного самоуправления в регулировании правоотношений в полной мере сказывается на правотворческом процессе в муниципальных образованиях. Проблемы правотворческой деятельности вытекают, в частности, из проблем, стоящих перед местным самоуправлением в целом. Несмотря на проводимую реформу местного самоуправления, которая затронула и компетенционные основы местного самоуправления, наблюдается отсутствие четкой законодательной регламентации полномочий по реализации вопросов местного значения, и как следствие, ответственности за их не осуществление или ненадлежащее осуществление. Кроме того, федеральное и региональное законодательство не всегда определено, поэтому муниципальные образования предпринимают попытки конкретизировать его, выходя при этом за пределы предоставленной нормотворческой компетенции⁷⁵.

В условиях постоянно меняющегося законодательства о местном самоуправлении увеличивается нагрузка органов местного самоуправления, возрастает значение качественной подготовки муниципальных правовых актов, а также соблюдения юридической техники при подготовке их проектов. Перераспределение компетенции между муниципальными образованиями повлекло существенную переработку муниципальных правовых актов. Исследователями отмечается низкое качество муниципальных правовых актов, особенно в сельских поселениях. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами прокуратуры, заключение соглашений способствует принятию более качественных муниципальных правовых актов. Соблюдение процедуры обязательного

⁷⁵ Казанцева, О.Л. Проблемы правотворческой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации/ О.Л. Казанцева // Вестник Новосибирского государственного университета. – Серия право. – 2013. Т.9, вып.2 – С. 69 – 75.

направления проектов муниципальных нормативных правовых актов в органы прокуратуры для проведения правовой экспертизы и выявления в них коррупциогенных норм направлено на предупреждение принятия незаконных нормативных правовых актов.

Органы прокуратуры проводят постоянный правовой мониторинг, который позволяет своевременно информировать муниципальные образования о необходимости приведения муниципальных правовых актов в соответствие с законодательством.

Кроме того, органам местного самоуправления необходимо повышать уровень знаний собственных юристов с целью надлежащего правового обеспечения деятельности муниципальных образований.

Одним из способов решения проблем является содействие органам местного самоуправления при осуществлении нормотворческой деятельности со стороны органов юстиции. Муниципальные образования должны взаимодействовать с органами государственной власти субъектов РФ по вопросам правотворческой деятельности, получать консультации, необходимую методическую и информационную поддержку в вопросах создания системы нормативных правовых актов муниципальных образований, учитывать типовые правовые акты, разработанные органами государственной власти субъектов РФ⁷⁶. Однако на сегодняшний день развитию отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ препятствует законодательная неопределенность в формах их взаимодействия и сотрудничества.

Причиной сложившейся ситуации является отсутствие четкого представления о модели отношений между этими уровнями публичной власти.

⁷⁶ Казанцева О. Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: монография. – Барнаул, 2012. – С. 79–80.

В этой связи представляется уместным законодательно урегулировать формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ посредством включения в ФЗ № 131 самостоятельной главы «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в которой закрепить понятие и цель взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, принципы и субъекты такого взаимодействия, а также формы. В этой связи целесообразным является рассмотрение вопроса о систематическом проведении совместных совещаний представителей федеральных и региональных органов государственной власти, в том числе органов прокуратуры, юстиции, и глав муниципальных образований по проблемам нормотворческой деятельности муниципальных образований. Назрела необходимость сориентировать органы местного самоуправления в вопросах их нормотворческой деятельности, разъяснить им имеющиеся у них возможности по принятию муниципальных правовых актов. Предусмотренная ФЗ № 131 возможность для муниципальных образований сотрудничать и взаимодействовать между собой, осуществлять обмен опытом в сфере нормотворчества тоже является положительной тенденцией. В процесс муниципального нормотворчества следует активно включать население через процедуру референдума и публичных слушаний, необходимо информировать о возможности проведения общественной экспертизы, народной правотворческой инициативы и пр. У населения, участвующего в принятии правовых актов, появляется заинтересованность в их исполнении. В этом случае органы местного самоуправления рассматриваются как союзники, что повышает их авторитет. Дальнейшему совершенствованию правотворческого процесса муниципальных образований послужил бы уже накопленный положительный опыт на уровне муниципальных образований, а также на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Представляется, что недостаточно учтен международный опыт

организации местного самоуправления и его непосредственного контакта с государством.

Подводя итоги, следует сказать, что муниципальные правовые акты являются не только результатом нормотворческой деятельности муниципального образования, но и правовой основой для нее. Эффективность нормотворческой работы муниципальных образований во многом зависит от форм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением, которые в целом положительно влияют на выполнение целей и задач в сфере муниципального нормотворчества.

Заключение

Анализ теоретических источников, законодательства и практики действия муниципальных правовых актов позволяет сделать некоторые выводы. В настоящее время местное самоуправление в нашей стране находится на этапе становления. Процесс становления местного самоуправления в Российской Федерации нелегок и противоречив. Он осложняется рядом проблем.

Во-первых, меняется сознание населения, которое обретает собственную самостоятельность и ответственность при решении собственных дел.

Во-вторых, недостаточен уровень собственно научного обоснования местного самоуправления.

В-третьих, наличие постоянно меняющейся и нередко противоречивой правовой базой местного самоуправления.

Есть и другие проблемы. В результате проведенной работы достигнута заявленная цель исследования и решены поставленные задачи. Выделены и рассмотрены конституционно- правовые основы муниципального правотворчества, которые в обобщенном варианте можно сформулировать следующим образом:

1) самостоятельность местного самоуправления в осуществлении муниципального правотворчества в пределах своих полномочий (ст. 12, подп. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 97, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ);

2) обеспечение законности (ч. 2 ст. 4, ч.ч. 1, 2 ст. 15, ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);

3) открытость результатов муниципального правотворчества (ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 24, ст. 33 Конституции РФ);

4) участие населения в муниципальной правотворческой деятельности (ст. 3, ч. 2 ст. 130, ч. 2 ст. 131 Конституции РФ);

5) обеспечение прав и свобод граждан (ст. 18, ч.ч. 2, 3 ст. 40, ч. 1 ст. 46 Конституции РФ);

6) учет исторических и иных местных традиций (ст. 68, ч. 1 ст. 131 Конституции РФ);

7) подконтрольность государству при реализации переданных государственных полномочий (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ);

8) защита интересов муниципального образования (ч. 2 ст. 132, ст. 133 Конституции РФ).

Обозначенные в работе проблемы муниципальной правотворческой деятельности не являются уникальными. Многие из них имеют место и при осуществлении государственной правотворческой деятельности. Однако проведенный анализ позволяет говорить о том, что именно муниципальный правотворческий процесс может либо обострить общегосударственные проблемы и стать препятствием при реализации проводимых государственных реформ, либо снять социальную напряженность на местах и стать серьезным инструментом в достижении поставленных государством задач. В то же время некачественное правотворчество муниципального уровня способно обусловить возникновение проблем государственного значения, как, например, срыв выборов государственных органов власти, массовые митинги протестов против проводимой государством политики. С учетом этого и органы местного самоуправления, и органы государственной власти должны заботиться о четкости закрепляемых на соответствующем уровне правотворческих процедур, разрабатывать стандартные (модельные) правовые акты, способствовать повышению профессионального уровня кадров, отвечающих за правотворческий процесс муниципального образования.

При этом нормы, регулирующие вопросы муниципального правотворчества, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве, с одной стороны, не должны вводить муниципальные образования в заблуждение относительно их правотворческих возможностей,

с другой – не создавать условий для злоупотребления представителями органов государственной власти своими правами при реализации механизмов обязательного правотворчества в отношении муниципальных правовых актов.

Вместе с тем нельзя умолчать тот факт, что низкий уровень подготовки специалистов, непосредственно занимающихся разработкой проектов муниципальных правовых актов, особенно в сельских поселениях, является еще одной проблемой муниципального нормотворчества. Это связано, в первую очередь, с недостаточностью финансового обеспечения муниципальных образований. Как известно, муниципальные правовые акты носят подзаконный характер. Это свидетельствует о том, что специалисты органов местного самоуправления обязаны не только знать весь правовой массив, но и отслеживать его динамику. Таким образом, у юристов органов местного самоуправления должна быть более высокая юридическая квалификация, чем на любом другом уровне. Однако в реальности все далеко не так. Этим объясняется низкий уровень юридической техники актов: орфографические, грамматические ошибки, опечатки, нарушения нумерации статей, внутренние противоречия в тексте акта, дублирование норм. При этом нарушение юридической техники приводит к непониманию смысла муниципального правового акта, к неосознанному включению в него коррупциогенного фактора, дублированию полномочий органов местного самоуправления. Назрела необходимость в повышении уровня квалификации кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Одним из способов решения обозначенных выше проблем является содействие органам местного самоуправления при осуществлении нормотворческой деятельности со стороны органов юстиции, прокуратуры, органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи целесообразным является рассмотрение вопроса о систематическом проведении совместных совещаний представителей федеральных и региональных органов государственной власти, органов прокуратуры и глав

муниципальных образований по проблемам нормотворческой деятельности муниципальных образований.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что назрела необходимость сориентировать органы местного самоуправления в вопросах их нормотворческой деятельности, разъяснить им имеющиеся у них возможности по принятию муниципальных правовых актов.

В этой связи представляется уместным законодательно урегулировать формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ посредством включения в ФЗ № 131 самостоятельной главы «Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления», в которой закрепить понятие и цель взаимодействия органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления, принципы и субъекты такого взаимодействия, а также формы. В этой связи целесообразным является рассмотрение вопроса о систематическом проведении совместных совещаний представителей федеральных и региональных органов государственной власти, в том числе органов прокуратуры, юстиции, и глав муниципальных образований по проблемам нормотворческой деятельности муниципальных образований. Назрела необходимость сориентировать органы местного самоуправления в вопросах их нормотворческой деятельности, разъяснить им имеющиеся у них возможности по принятию муниципальных правовых актов. Предусмотренная ФЗ № 131 возможность для муниципальных образований сотрудничать и взаимодействовать между собой, осуществлять обмен опытом в сфере нормотворчества тоже является положительной тенденцией. В процесс муниципального нормотворчества следует активно включать население через процедуру референдума и публичных слушаний, необходимо информировать о возможности проведения общественной экспертизы, народной правотворческой инициативы и пр. У населения, участвующего в принятии правовых актов, появляется заинтересованность в

их исполнении. В этом случае органы местного самоуправления рассматриваются как союзники, что повышает их авторитет. Дальнейшему совершенствованию правотворческого процесса муниципальных образований послужил бы уже накопленный положительный опыт на уровне муниципальных образований, а также на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Представляется, что недостаточно учтен международный опыт организации местного самоуправления и его непосредственный контакт с государством.

Список использованных источников и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2014.- N 31.- Ст. 4398.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации – 2005. – N 1 (часть I). – Ст. 14.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 1 (часть I).- Ст. 1.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1996.- N 25.- Ст. 2954
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 46.- Ст. 4532.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (в ред. от 29 июня 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 30.- Ст. 3012.
7. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Российская газета.- 2008.- N 266
8. Федеральный закон от 23 июля 2008 г. N 160-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации" (в ред. от 29 декабря 2014 г.) //

- Собрание законодательства Российской Федерации.- 2008.- N 30 (часть II).- Ст. 3616.
9. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 260-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов" (в ред. от 25 декабря 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2007.- N 46.- Ст. 5556.
 10. Федеральный закон от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2005.- N 23.- Ст. 2199.
 11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2003.- № 40.- Ст. 3822.
 12. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации.- 2002.- N 24.- Ст. 2253.
 13. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации.- 1995.- N 35.- Ст. 3506.
 14. Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края (с изменениями от 20 августа 2010 г.) // Бийский рабочий.- 2005.- № 147.
 15. Устав муниципального образования Смоленский район Алтайского края от 25 марта 2005 г. № 92-13ПС (с изменениями от 27 июня 2007 г.) // Справочная правовая система «Гарант».

16. Устав муниципального образования Советский район Алтайского края от 4 марта 2015 г. N 8 // Справочная правовая система «Гарант».
17. Устав муниципального образования Усть-Калманский район Алтайского края от 21 декабря 2010 г. N 34 (в ред. от 25 июня 2014 г.) // Справочная правовая система «Гарант».
18. Устав муниципального образования Троицкий район Алтайского края от 8 августа 2014 г. N 30 (в ред. от 10 марта 2015 г.) // Справочная правовая система «Гарант».
19. Устав муниципального образования Мамонтовский район Алтайского края от 30 марта 2015 г. N 5 // Справочная правовая система «Гарант».
20. Устав муниципального образования Мамонтовский район Алтайского края от 30 марта 2015 г. N 5 // Справочная правовая система «Гарант».
21. Устав муниципального образования Шелаболихинский район Алтайского края от 31 марта 2015 г. N 7 // Справочная правовая система «Гарант».
22. Устав муниципального образования Бийский район Алтайского края от 29 апреля 2015 г. N 123-сд // Справочная правовая система «Гарант».
23. Регламент Бийской городской Думы: Утвержден решением Бийской городской Думы от 27 февраля 2004г. // Текущий архив Бийской городской Думы за 2007.
24. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 21 марта 2013 г. N 183 "Об утверждении Положения о порядке учета предложений по проекту Устава муниципального образования город Бийск, проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск и порядке участия граждан в его обсуждении" // Муниципальный вестник.- 2013.- N 11.
25. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 21 ноября 2013 г. N 296 "О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края" // Муниципальный вестник.- 2013.- N 47.

26. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 19 сентября 2013 г. N 273 "О проведении публичных слушаний по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края" // Муниципальный вестник.- 2013.- N 36.
27. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 20 декабря 2012 г. N 152 "О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края" // Муниципальный вестник.- 2013.- N 3.
28. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 19 апреля 2012 г. N 21 "О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края" // Муниципальный вестник.- 2012.- N 21.
29. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 17 ноября 2011 г. N 760 "О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края" // Муниципальный вестник.- 2011.- N 46.
30. Решение Думы города Бийска Алтайского края от 18 августа 2010 г. N 506 "О принятии муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края" // Муниципальный вестник.- 2010.- N 38.
31. Постановление Администрации города Бийска Алтайского края от 19 декабря 2011 г. N 2730 "Об утверждении Положения о порядке заключения Администрацией города Бийска договоров (соглашений) с казачьими обществами" // Муниципальный вестник.- 2011.- N 46
32. Постановление Администрации города Бийска Алтайского края от 2 августа 2011 г. N 1576 "Об утверждении Положения о муниципальном лесном контроле на территории муниципального образования город Бийск" // Муниципальный вестник.- 2011.- N 30.

33. Постановление Администрации города Бийска Алтайского края от 17 августа 2010 г. N 2150 "Об утверждении Положения о предоставлении муниципальных гарантий муниципальным образованием город Бийск" // Муниципальный вестник.- 2010.- N 32.
34. Постановление Администрации города Бийска Алтайского края от 1 ноября 2008 г. N 2376 "Об утверждении Положения о порядке согласования и утверждения штатных расписаний структурных подразделений Администрации города и подведомственных учреждений" // Муниципальный вестник.- 2008.- N 46.

Список литературы

35. Авакьян, С.А. Местное самоуправление в РФ: концепции и решения нового закона / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. – 1996. – № 2. – С.3-33
36. Авакьян, С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России / С.А. Авакьян // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. – М., 1994. – С. 43 – 57.
37. Алексеев, И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности/И. А. Алексеев // ГиП. – 2006. – № 7. – С. 90-99.
38. Андриченко, Л.В. Новое о местном самоуправлении/ Л.В. Андриченко // Журнал российского права. – 2005. – № 11. – С. 163-166.
39. Барабашев, Г.В. Местное самоуправление / Г.В. Барабашев. – М., 1996. – 352 с.
40. Барабашев, Г.В. Совет и мэр в «упряжке» самоуправления/ Г.В. Барабашев // Народный депутат. – 1991. – № 11. – С.6 – 9.
41. Белкин, А.А., Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996-1998) / А.А. Белкин, А.С. Бурмистров // С.Пб. – 304 с.

- 42.Берг, О.В. О правомерности принятия нормативных актов исполнительным органом местного самоуправления/ О.В. Берг // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист, 2002, № 1. – С. 2 – 3.
- 43.Бондарь, Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации / Н.С. Бондарь. – Ростов-на-Дону, 1998. – 415 с.
- 44.Бондарь, Н.С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти/ Н.С. Бондарь // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2002. – 368 с.
- 45.Борисов, А.С. Актуальные проблемы правотворческого процесса в муниципальном образовании Российской Федерации/ А.С. Борисов // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 2. – С. 21 – 24.
- 46.Быкова, Л.А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права/ Л.А. Быкова // Конституционное и муниципальное право. –2008. –№ 11. – С. 22 – 27.
- 47.Бялкина, Т.М. О некоторых аспектах статуса выборного должностного лица местного самоуправления/ Т.М. Бялкина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2000. – № 1. – С. 10 – 12.
- 48.Бялкина, Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления/ Т.М. Бялкина // Журнал российского права. –2002. – № 4. С. 36 – 43.
- 49.Васильев, В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. Пособие В.И. Васильев / – М., 1999. – 452 с.
- 50.Васильев, М.А. Акты местного самоуправления. Правовое положение, юридический режим и классификация. / М.А. Васильев. – Обнинск, 2001. – 98 с.

51. Васильев, М.А. Основы нормотворчества в муниципальном образовании: естественные начала и правовые императивы. / М.А. Васильев. – Обнинск, 2001. – 108с.
52. Васильев, М.А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. / М.А. Васильев. – Обнинск, 2002. – 88 с.
53. Васильев, М.А. Правовая и лингвистическая экспертиза проектов актов местного самоуправления. / М.А. Васильев. – Обнинск, 2002. – 84 с.
54. Васильев, М.А. Вопросы реализации актов местного самоуправления. / М.А. Васильев. Обнинск, 2002. 94 с.
55. Васильев, М.А. «Парламентская процедура» в представительном органе местного самоуправления. / М.А. Васильев. – Обнинск, 2002. – 114 с.
56. Гусев, Д.В. Муниципальные правовые акты: новое в законодательстве / Д.В. Гусев // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы III науч.-практ. конф. – Омск, 2004. – 287с.
57. Ефимов, А.И. История русского литературного языка / А.И. Ефимов. – М., 1971. – 321с.
58. Звягинцев, М.Н. Понятие и классификация муниципальных правовых актов: монография / М.Н. Звягинцев – Барнаул, 2007. – 349с.
59. Иванченко, А.В. Об организации публичной власти на принципах демократии/ А.В. Иванченко // Журнал российского права. –2006. – № 10. – С. 156 – 160.
60. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. М., 1984. – 318с.
61. Казанцева, О. Л. Муниципальное нормотворчество: состояние, проблемы и перспективы развития / О. Л. Казанцева. // Вестник Омского Университета: Серия "Право". –2015. – № 3. – С. 44 – 48.
62. Казанцева О. Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

- в условиях государственно-правовой централизации: монография. – Барнаул, 2012. – С. 79–80.
63. Казанцева, О.Л. Проблемы правотворческой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации/ О.Л. Казанцева // Вестник Новосибирского государственного университета. – Серия право. – 2013. Т.9, вып.2 – С. 69 – 75.
64. Казанцева О. Л. Роль органов местного самоуправления в противодействии экстремизму // Юридическая наука и образование в России и Азии. Методика преподавания права : материалы I Российско-Азиатского Правового Конгресса. Барнаул. 2–3 октября 2014 г. / под ред. В. В. Сорокина и А. А. Васильева. – Барнаул: Си-пресс, 2014. – С. 424–427.
65. Князев, С.Д., Шишкина, О.Е. Новый учебник по муниципальному праву // Журнал российского права. – 2005. – № 8. – 160 – 163.
66. Козлова, Е.И. Конституционное право России: Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М., 2003. – 520 с.
67. Комментарий к Уставу муниципального образования. «Первомайский район». – Барнаул, 2001. – 138с.
68. Коняхин, В.Г. К вопросу о правовой природе актов представительных органов муниципальных образований/ В.Г. Коняхин // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 9 – 12.
69. Копейчиков, В.В. Правовые акты местных органов власти и управления / В.В. Копейчиков. – М., 1956. – 285с.
70. Костюков, А.Н. Российская муниципально-правовая политика: Монография/ А.Н. Костюков – М., 2012. – С. 75.
71. Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве/ А.Н. Костюков// Журнал российского права. – 2003. – № 4. – С. 53 – 61.
72. Кудрякова, О.В. Правовые акты местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук/ О.В. Кудрякова. – М., 2000. – 24 с.

73. Кузьмин, М.А. Ответственность за неисполнение правовых актов местного самоуправления (федеральный и региональный аспекты) / М.А. Кузьмин // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15 – 21.
74. Курманов, Э.Р. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления по уставному нормотворчеству / Э.Р. Курманов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 10. – С. 24 – 27.
75. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М., 2006. – 552 с.
76. Лагуткин, А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в РФ. / А.В. Лагуткин. – М., 1995. – 15 с.
77. Лопатина, С.Н. Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект / С.Н. Лопатина // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 41 – 51.
78. Маньковская, В.И. Представительные органы местного самоуправления // Личность и государство на рубеже веков: Сб. науч. ст. / Отв. ред. В.В. Невинский. – Барнаул, 2000. – С. 150-159.
79. Маньковская, В.И. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Вестник российской правовой академии. – 2002. – № 1. – С. 42 – 44.
80. Маньковская, В.И. Проблемы муниципального нормотворчества // Публично и частноправовое регулирование в России: Теоретические и практические проблемы: Материалы Всерос. науч. конф. / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. – Барнаул, 2004. – 373 с.
81. Маньковская, В.И. Муниципальные правовые акты / В.И. Маньковская. – Барнаул, 2005. – 126 с.
82. Масловская, Т.С. Муниципальное правотворчество в РФ: теоретические и правовые проблемы / Т.С. Масловская. – Сургут, 2002. – 325 с.

83. Масловская, Т.С. Разработка и принятие нормативных правовых актов в муниципальных образованиях / Т.С. Масловская. – Сургут., 1998. – 43 с.
84. Матузов, Н.И, Малько, А.В. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько – М., 2002. – 430с.
85. Медведев, С. Условие вступления в силу уставов муниципальных образований/ С. Медведев // Законность. – 2004. – № 8. – С.32-35.
86. Мелентьев, А. Муниципальные правовые акты / А. Мелентьев // Законность. – 2005. – № 1. – 41 – 42.
87. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства / А.В. Мицкевич. – М., 1967. – 195с.
88. Муниципальное право РФ / под ред. Кутафина О.Е., Фадеева В.И. – М., 2007. – 325с.
89. Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. – 560с.
90. Невинский, В.В., Казанцева, О.Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования/ В.В. Невинский, О.Л. Казанцева // Российская юстиция. – 2010. – № 11. – С. 5–11.
91. Новиченко, О.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в РФ / О.В. Новиченко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 12. – С. 11-13.
92. Нудненко, Л.А. Непосредственная демократия и местное самоуправление в России / Л.А. Нудненко. – Барнаул, 2000. – 299с.
93. Нудненко Л.А. Теория демократии / Л.А. Нудненко. - М., 2001. – 94с.
94. Общая теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М., 2006. Т. 2. – 518с.
95. Овчинников, И.И. Местное самоуправление в системе народовластия / И.И. Овчинников. – М., 1999. – 142 с.
96. Пашин, Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии/ Н.Л. Пашин – М., 2002. – 185с.

98. Рязанцев, Н. Внедрение муниципального регистра нормативных правовых актов: опыт и перспективы // Российская юстиция. 2004. № 4.
99. Сапунов, Н.Р. Местное самоуправление в механизме народовластия / Актуальные проблемы государства и права в современной период / под ред. В.Ф. Воловича. – Томск, 1996. – 351 с.
100. Сергеев, А.А. Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук/ А.А. Сергеев. – М., 2001. 27 с.
101. Сергеев, А.А. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления / А.А. Сергеев, В.Г. Розенфельд // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25-30.
102. Сивицкий, В.А. проблемы обеспечения системности нормативных правовых актов муниципальных образований/ В.А. Сивицкий // Местное право. – 2000. – № 7. – С. 37 – 40.
103. Соловьев, С.Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики/ С.Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – № 7. – 32 – 35.
104. Соловьев, С.Г. Проблемы функционального разграничения компетенции главы муниципального образования и местного представительного органа в системе муниципальной власти/ С.Г. Соловьев // Государство и право. – 2004. – № 3. С. 32 –35.
105. Сурков, Д. Регистрация уставов муниципальных образований/ Д. Сурков // Законность. – 2004. – №1. – С. 41 – 45.
106. Теория государства и права: Учебник для вузов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 2003. – 595 с.
107. Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: Учеб.-практ. и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – 381 с.

108. Усманова, Р.М. Население как субъект местного самоуправления/ Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 5. – С. 30 – 35.
109. Чайка, Ю.Я. О мерах, принимаемых министерством юстиции РФ, по обеспечению соответствия нормативной правовой базы субъектов РФ и муниципальных образований федеральному законодательству о местном самоуправлении/ Ю. Я. Чайка // Адвокат. – 2006. – № 4. – С. 73 – 74.
110. Чащина, С. И. Государственная регистрация и вступление устава муниципального образования в силу/ С.И. Чащина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 7. – С. 37 – 39.
111. Чувенков, А.Ю. Оформление документов: Комментарий к ГОСТ Р 6.30-97 /А.Ю. Чувенков, В.Ф. Янковая. – М., 2001. – 215 с.
112. Шеремет, К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М., 1998. – 451с.
113. Шугрина, Е.С. Муниципальное право / Е.С Шугрина. – М., 2004. – 656 с.
114. Шугрина, Е.С. Права человека и местное самоуправление в РФ / Е.С Шугрина. – Ростов-на-Дону, 1998. – 253с.
115. Шугрина, Е.С. Организационные основы местного самоуправления / Е.С Шугрина. - Новосибирск, 1997. – 108 с.
116. Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления / Е.С Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – №5. – С. 34-40

117. Шугрина Е.С. Особенности административной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц / Е.С Шугрина // Российский юрид. Журнал. – 2007. – № 2. – С. 75-84.
118. Янковая, В.Ф. Издание приказа (распоряжения) по основной деятельности/ В.Ф. Янковская // Муниципальное право. – 2003. – № 3 (23). – С. 23 – 27.

Судебная практика

1. Дело № 11 – 689/ 2011 // Архив Славгородского городского суда Алтайского края.
2. Дело №2 – 1479/2011// Архив Новоалтайского городского суда, Алтайского края.
3. Решение об удовлетворении иска прокурора о понуждении Администрации Сунгайского сельсовета проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов. Дело № 2 – 335/2011 // Архив Кытмановского районного суда, Алтайского края

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

« ___ » _____ Г.

(подпись) (Ф.И.О.)