

Развитие правотворческого процесса на муниципальном уровне

Аннотация. В статье системно анализируется правотворческая деятельность по разработке и принятию муниципальных правовых актов. Такая деятельность характеризуется как муниципальный правотворческий процесс. На основе позиций ученых, разграничивающих муниципальный правотворческий процесс на стадии, и соответствующего их анализа определяется оптимальное количество и особенности каждой стадии правотворческого процесса на муниципальном уровне.

В качестве критерия для выделения стадий муниципального правотворческого процесса предлагается использовать целевой критерий, позволяющий выделить специфические процедуры каждой стадии. При этом отмечается, что только после исполнения процедур первой стадии возникают условия для перехода к осуществлению процедур следующей стадии муниципального правотворческого процесса.

Автором выделяется два направления правотворческого процесса на муниципальном уровне — референдумный процесс и правотворческая деятельность органов местного самоуправления, а также раскрываются их особенности. Учитывая, что население является основным субъектом референдумного муниципального правотворческого процесса, а реализация конституционного права граждан на проведение местных референдумов весьма затруднена из-за определенных законодательных ограничений, формулируются предложения, направленные на активизацию правотворческой инициативы населения муниципальных образований.

Ключевые слова: Конституция РФ; федеральный закон; закон субъекта РФ; устав муниципального образования; население; стадия муниципального правотворческого процесса; орган местного самоуправления; референдумный процесс; процедура.

Для цитирования: Забелина Е. П. Развитие правотворческого процесса на муниципальном уровне // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 3. — С. 96—102. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.096-102.

The Development of Legislative Process at the Municipal Level

Elena P. Zabelina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management, State University of Management
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
epzabelina@msal.ru

Abstract. The paper systematically analyzes the legislative activity on the development and adoption of municipal legal acts. Such activity is defined as a municipal law-making process. Based on the positions of scientists delimiting the municipal law-making process at the stage, and their corresponding analysis, the optimal number and features of each stage of the law-making process at the municipal level are determined.

© Забелина Е. П., 2020

* *Забелина Елена Павловна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
epzabelina@msal.ru

As a criterion for distinguishing the stages of the municipal law-making process, the author proposes to use the target criterion, which allows us to identify specific procedures at each stage. It is noted that only after the execution of the procedures of the first stage the conditions for the transition to the implementation of the procedures of the next stage of the municipal law-making process arise.

The author identifies two areas of the law-making process at the municipal level — the referendum process and the law-making activity of local authorities, as well as their features. Given that the population is the main subject of the referendum municipal law-making process, and the implementation of the constitutional right of citizens to hold local referenda is very difficult due to certain legislative restrictions, the author formulates proposals aimed at enhancing the legislative initiative of the population of municipalities.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; Federal Law; law of the constituent entity of the Russian Federation; charter of a municipal unit; population; stage of the municipal law-making process; local government body; referendum process; procedure.

Cite as: Zabelina EP. Razvitie pravotvorcheskogo protsesssa na munitsipalnom urovne [Development of the legislative process at the municipal level]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(3):96-102. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.112.3.096-102. (In Russ., abstract in Eng.).

Проблемы организации и деятельности местных органов власти интересовали советских ученых-государствоведов. Среди них и выдающийся ученый, доктор юридических наук, профессор Е. И. Козлова¹. Идеи, высказанные Е. И. Козловой, нашли определенное отражение в практике правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

В настоящее время правотворческий процесс является одним из наиболее востребованных видов муниципальной деятельности. Его значение обусловлено тем, что, несмотря на наличие многочисленных федеральных и региональных законов, объективно требуется их конкретизация на муниципальном уровне. Потребность в организации муниципального правотворческого процесса диктуется и необходимостью принятия муниципальных процессуальных нормативных актов, нормы которых называют и описывают процедуры реализации субъектами местного самоуправления своих материальных полномочий. При этом, как обоснованно

отмечается в юридической литературе, муниципальный правотворческий процесс следует рассматривать не только как деятельность по созданию нормативных актов, но и как социальную ценность, формирующую правовую культуру его субъектов и их правосознание².

Муниципальный правотворческий процесс разграничивается на два направления. Первое направление складывается из мероприятий по организации и проведению местных референдумов³. Второе направление муниципального правотворческого процесса представляет собой деятельность органов местного самоуправления по принятию муниципальных нормативных правовых актов. Оба направления муниципального правотворческого процесса разграничиваются на стадии, под которыми понимаются относительно самостоятельные этапы движения проектов нормативных правовых актов по внутренней структуре органов местного самоуправления. Следует признать обоснованным вывод о том, что каждая стадия представляет

¹ Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85—90; Она же. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. 34 с.

² Баранов И. Н. Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии // Административное и муниципальное право. 2015. № 9 (93). С. 907; Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд. М., 2003.

³ Особый сегмент муниципального правотворческого процесса — принятие муниципального правового акта на сходе граждан, на котором такой акт может быть принят сразу же после его представления и обсуждения, без переноса на следующий сход.

собой совокупность процессуальных действий и процессуальных правоотношений, объединенных единой целью — принятием закона⁴. Эта характеристика в полной мере соответствует содержанию стадий муниципального правотворческого процесса.

Каждая стадия муниципального правотворческого процесса имеет свои особые процедуры и локальную цель. Достижение этой цели является основанием для начала следующей и конечной цели в виде принятого нормативного акта.

Местные референдумы в масштабах всей Российской Федерации проводятся весьма редко. Это объясняется законодательной «зарегулированностью» процедур их проведения. На местные референдумы чаще всего выносятся вопросы введения самообложения граждан, ограничения строительства объектов, наносящих вред жизни и здоровью населения или окружающей среде, вопросы отчуждения и приобретения объектов муниципальной собственности, изменения границ городских поселений и их названий и некоторые другие⁵.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ установлено, что местные референдумы могут проводиться по инициативе, выдвинутой гражданами РФ, которые имеют право на участие в местном референдуме, а также по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, и по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местного администрации, выдвинутой ими совместно.

Реализация этого права гражданами, а также избирательными и иными общественными объединениями затруднена в связи с тем, что для проведения местного референдума по их инициативе необходимо выполнить ряд весьма сложных процедур, из которых складывается

референдумный процесс. Для достижения «заветной» цели — принятия решения на местном референдуме — названные субъекты обязаны пройти достаточно длительный путь, состоящий из стадий, закрепленных в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷. При этом складываются следующие стадии референдумного процесса: образование инициативной группы и ее регистрация в избирательной комиссии муниципального образования; сбор подписей в поддержку проведения местного референдума по инициативе граждан, избирательного или иного общественного объединения; формирование фонда местного референдума; рассмотрение в представительном органе заключения избирательной комиссии о представленных ей инициативной группой подписных листов в поддержку референдума; назначение даты референдума; проведение агитационных мероприятий в поддержку референдума; образование участковых комиссий местного референдума; оформление этих участков для голосования и информирование населения о местах, дне и времени проведения референдума; обеспечение организации голосования участников референдума; подсчет их голосов и опубликование итоговых сведений о результатах голосования по вынесенному на местный референдум вопросу.

Когда местный референдум проводится по инициативе органов местного самоуправления, правотворческий процесс сокращается на две стадии: не осуществляется сбор подписей в поддержку референдума и не формируется специальный фонд референдума. В этом случае оплата мероприятий осуществляется из средств местного бюджета.

Между тем как раз эти две стадии существенно ограничивают инициативу граждан, избира-

⁴ См.: Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 125.

⁵ Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве : учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. 144 с.

⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

тельных и иных общественных объединений. Дело в том, что сбор подписей в поддержку инициатируемого референдума требует существенных усилий по поиску сборщиков подписей, необходимы также особая точность при заполнении подписных листов и последующая проверка их достоверности. Кроме того, эта стадия весьма затратна. Деньги требуются на изготовление подписных листов и оплату труда сборщиков подписей. И наконец, данная стадия существенно затягивает весь референдумный процесс. Поэтому, на наш взгляд, от нее целесообразно отказаться. Это позволит сократить сроки проведения местного референдума и расходы на его подготовку. При этом думается, что независимо от того, кто инициатирует местный референдум, все финансовые затраты следует погашать за счет средств местного бюджета. В этом случае отпадет необходимость в таких стадиях референдумного процесса, как формирование фонда референдума и последующая проверка расходующихся средств, находящихся на его банковском счете.

Как верно отмечает Н. А. Антонова, улучшению правотворческого процесса может способствовать усиление информированности граждан, реализующих право на правотворческую инициативу, о деятельности органов местного самоуправления. Ведь, действительно, обеспечение надлежащей информированности граждан является предпосылкой для качественной подготовки ими проектов муниципальных актов. Поэтому мы присоединяемся к предложению о том, что процедуры обеспечения граждан информацией о работе органов местного самоуправления должны получить необходимый юридический статус и судебную защиту⁸.

Нам представляется, что накопившийся у населения опыт осуществления местного самоуправления позволяет инициативным группам правильно сформулировать вопрос местного значения, выносимый на референдум, а гарантировать его достоверность можно было бы на заседании представительного органа муниципального образования. Лишь в случае разно-

гласия между инициативной группой и муниципальными депутатами следует сохранить процедуру сбора подписей в поддержку вопроса референдума, который предлагается этой группой. Для сокращения расходов местных бюджетов на проведение местных референдумов можно было бы рекомендовать избирательным объединениям, образованным парламентскими политическими партиями, ежегодно делать отчисления в местные бюджеты для оплаты мероприятий, обусловленных проведением местных референдумов по их инициативе и по инициативе граждан. В наличии финансовых средств для проведения местных референдумов видится важная гарантия более широкого использования этой формы непосредственной демократии для решения вопросов местного значения.

Пока же муниципальные нормативные правовые акты принимаются главным образом представительными органами муниципальных образований и местными администрациями. Как показывает анализ их деятельности, основной объем такой работы осуществляется представительными органами. Во-первых, это подтверждается наделением представительных органов исключительными полномочиями, во-вторых, предоставлением им права устанавливать полномочия главы муниципального образования и местной администрации.

Упорядочению осуществляемого органами местного самоуправления правотворческого процесса также способствует его разграничение на стадии. Критерием для такого разграничения, на наш взгляд, является результат осуществления определенной группы процессуальных действий, обеспечивающих достижение промежуточной цели, позволяющей продолжить работу по продвижению проекта к его принятию в форме муниципального нормативного правового акта. Такими промежуточными целями являются регистрация проекта после проверки правомочности внесения субъектом права нормотворческой инициативы и выполнения им соответствующих регламентных требований,

⁸ Антонова Н. А. Участие населения в правотворческом процессе муниципальных образований: реальность или фикция // Юридический мир. 2009. № 7. С. 32.

формирование позиции комиссии (комитета) представительного органа по содержанию проекта, внесение проекта для рассмотрения на заседании представительного органа в первом, а затем во втором чтениях, обеспечение проммульгации принятого решения.

На основе целевого критерия, по нашему мнению, выделяется шесть стадий правотворческого процесса, осуществляемого представительным органом муниципального образования. Первая стадия состоит из процессуальных действий, обеспечивающих внесение проекта в представительный орган компетентными лицами и его регистрация в установленном порядке. Вторая стадия включает в себя процессуальные действия по направлению проекта нормативного правового акта в соответствующую комиссию (комитет) представительного органа муниципального образования, другим заинтересованным лицам и подготовке заключений по его содержанию. Третья стадия — это рассмотрение проекта на пленарном заседании представительного органа муниципального образования в рамках первого чтения. Четвертой стадией следует считать совокупность процессуальных действий по организации и проведению публичных слушаний, обобщению высказанных на них предложений, а также рассмотрение проекта нормативного правового акта главой муниципального образования и местной администрацией. Пятая стадия — это доработка проекта нормативного правового акта и его рассмотрение представительным органом муниципального образования по процедурам второго чтения, в том числе проведение голосования и подсчет голосов муниципальных депутатов за и против. Шестая стадия состоит из действий, обеспечивающих подписание и опубликование нормативного правового акта, т.е. его проммульгацию.

Указанная стадийность правотворческого процесса гарантирует поэтапность продвижения проекта правового акта с целью принятия пу-

тем голосования в установленном порядке. Этот процесс может быть раздроблен на меньшие стадии, а именно — девять стадий, как это предлагает, например, М. А. Васильева⁹. А вот сокращать их мы не видим оснований. Поэтому не можем согласиться с мнением М. Б. Румянцева, который считает, что муниципальное правотворчество состоит из двух фаз — нормотворческой (выработка текстуального содержания будущей нормы права) и процессуальной (последующее ее редактирование и придание юридической силы путем осуществления правотворческих процедур)¹⁰.

Названные нами стадии муниципального правотворческого процесса в основном представляются рациональными. Однако, на наш взгляд, процедуры подписания и обнародования главой муниципального образования принятого представительным органом муниципального образования нормативного правового акта, когда первый не совмещает эту должность с должностью председателя представительного органа муниципального образования, не диктуется объективными обстоятельствами. Мы полагаем, что нормативный акт любого органа публичной власти должен подписываться его руководителем. Такой порядок, с одной стороны, ускоряет вступление в силу принятого нормативного акта. С другой — он повышает ответственность органа, который принял акт, за его содержание и законность. Однако, когда принятое представительным органом муниципального образования решение подписывает глава муниципального образования, не являющийся одновременно руководителем представительного органа, ответственность за его содержание как бы перекладывается на подписанта и лицо, обеспечивавшее обнародование такого акта. Этот порядок не корреспондирует со ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в которой установлено, что представительный орган муниципального образования, принявший нормативный правовой

⁹ Васильева М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. Обнинск, 2002. С. 88.

¹⁰ Румянцев М. Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 35.

акт, противоречащий Конституции РФ и законодательству, и отказавшийся внести в него изменения, подлежит роспуску путем принятия соответствующего закона субъектом РФ. Следовательно, ответственным за содержание решения представительного органа муниципального образования является этот орган, что вполне законно и логично. Тем не менее обеспечивает его промульгацию в рассматриваемом случае другое лицо. В то же время в ст. 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в которой установлены основания ответственности для глав муниципальных образований, нет нормы об их ответственности за подписание и обнародование неправомерного решения представительного органа муниципального образования. И это тоже правильно. Ведь не он принимал такое решение.

Таким образом, сложившееся положение сводит действия главы муниципального образования по подписанию и обнародованию нормативных правовых актов, которые приняты представительным органом муниципального образования, к пустой формальности, что не соответствует реальной значимости этой стадии правотворческого процесса. Поэтому мы полагаем, что процедуры, составляющие завершающую стадию рассматриваемого направления муниципального правотворческого процесса в виде подписания и обнародования решения представительного органа муниципального образования, должны выполняться его руководителем. Такой порядок повышает не только значимость этой стадии, но и самостоятельность самого представительного органа муниципального образования. Но для этого необходимо прежде всего внести изменения в ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а затем привести в соответствие с ней нормы иных правовых актов по этому вопросу, включая уставы муниципальных образований.

Решая этот вопрос, следует иметь в виду, что при введении в структуру органов местного самоуправления главы муниципального образования и определении его статуса федеральный законодатель исходил из аналогии построения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Но при этом в должной

мере не было учтено, что на муниципальном уровне не действует принцип разделения властей. Вследствие этого получилось, что, с одной стороны, глава муниципального образования подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования, а с другой — он наделен правом подписывать и обнародовать нормативные правовые акты, принимаемые представительным органом муниципального образования. Такое полномочие ставит главу муниципального образования в определенной степени над представительным органом муниципального образования, позволяет оказывать давление на этот орган, что не соответствует правовому статусу названного лица. Кстати, статус главы муниципального образования весьма противоречив. Так, согласно ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ глава муниципального образования является обязательным органом местного самоуправления и входит в структуру этих органов. В статье 36 этого же Закона установлено, что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования. Очевидный нонсенс. Ведь нельзя одновременно быть и должностным лицом, и органом. О том, что глава муниципального образования является не органом местного самоуправления, а должностным лицом, свидетельствуют два обстоятельства. Во-первых, у него нет собственных законодательно установленных полномочий по решению вопросов местного значения. А именно наличие таких полномочий, согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, является определяющим признаком органа местного самоуправления. Во-вторых, орган местного самоуправления может быть распущен или ликвидирован. В статье 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлена ответственность главы муниципального образования в виде отрешения от должности. Причем за издание собственных нормативных правовых актов, а не за подписание и обнародование решения представительного органа муниципального образования.

Из вышесказанного следует, что муниципальные нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципаль-

ного образования, как уже отмечалось, должен подписывать его председатель. Принятие такого решения на федеральном уровне повлечет сокращение процедур муниципального правотворческого процесса в виде передачи нормативного правового акта представительного органа муниципального образования главе муниципального

образования для подписания и обнародования. Такая корректировка стадий муниципального правотворческого процесса будет способствовать повышению ответственности представительных органов муниципального образования за принимаемые ими обязательные решения, а значит, будет способствовать улучшению их качества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонова Н. А. Участие населения в правотворческом процессе муниципальных образований: реальность или фикция // Юридический мир. — 2009. — № 7.
2. Большой юридический словарь // под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — 2-е изд. — М., 2003.
3. Васильева М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. — Обнинск, 2002.
4. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 85—90.
5. Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1973. — 34 с.
6. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии в муниципальном нормотворчестве : учебное пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2010. — 144 с.
7. Румянцев М. Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. — 2019. — № 3.
8. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. — Харьков, 1985.

Материал поступил в редакцию 12 декабря 2019 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antonova N. A. Uchastie naseleniya v pravotvorcheskom processe municipal'nyh obrazovanij: real'nost' ili fikciya // Yuridicheskij mir. — 2009. — № 7.
2. Bol'shoj yuridicheskij slovar' // pod red. A. Ya. Suhareva, V. E. Krutskih. — 2-e izd. — M., 2003.
3. Vasil'eva M. A. Normotvorcheskij process v municipal'nyh obrazovaniyah: organizaciya i tekhnologiya. — Obninsk, 2002.
4. Kozlova E. I. Procedura deyatel'nosti predstavitel'nyh organov vlasti v SSSR // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1971. — № 1. — S. 85—90.
5. Kozlova E. I. Sovety deputatov trudyashchihsya — organy vyrazheniya voli naroda : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 1973. — 34 s.
6. Komarova V. V. Formy neposredstvennoj demokratii v municipal'nom normotvorchestve : uchebnoe posobie. — 2-e izd., pererab. i dop. — M., 2010. — 144 s.
7. Rumyanцев M. B. Municipal'nyj pravotvorcheskij process v Rossijskoj Federacii: problemy i osnovnye osobennosti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. — 2019. — № 3.
8. Teoriya yuridicheskogo processa / pod red. V. M. Gorsheneva. — Har'kov, 1985.