

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Муниципальный правотворческий процесс
(на примере Красноярского края)

Студент

А.А. Рябых

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

Кандидат экономических наук, доцент Е.Н. Корнеева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общая характеристика муниципального правотворчества в Российской Федерации.....	9
1.1 Значение органов местного самоуправления в системе государственных органов.....	9
1.2 Понятие, виды, сущность и значение муниципального правотворчества	26
1.3 Место и роль нормативных актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений.....	40
Глава 2 Анализ проблем реализации муниципального правотворчества на территории Российской Федерации	48
2.1 Латентные проблемы количественного роста муниципальных правовых актов.....	48
2.2 Проблемы юридической техники в региональном и муниципальном правотворчестве.....	66
Глава 3 Предложения по совершенствованию муниципального правотворчества на территории Российской Федерации.....	82
3.1 Систематизация муниципальных правовых актов как мера по совершенствованию муниципального правотворческого процесса....	82
3.2 Совершенствование нормативного закрепления правотворческой инициативы граждан в процессе реализации муниципального правотворчества	92
3.3 Использование методических рекомендаций органов государственной власти в муниципальном правотворчестве	102
Заключение	107
Список используемой литературы и используемых источников.....	111

Введение

Актуальность темы исследования заключается в том, что в настоящее время правотворческий процесс является одним из наиболее востребованных видов деятельности муниципальных органов управления. Его значение обусловлено тем, что, несмотря на наличие многочисленных федеральных и региональных законов, целесообразно их конкретизировать на муниципальном уровне.

Совершенствование правовой системы Российской Федерации в настоящее время зависит от востребованной практики и научно обоснованной потребности развития, общей теории правотворчества как самостоятельной юридической науки. Формирование всей нормативной правовой базы страны ведется без долгосрочного планирования и прогнозирования правотворческой деятельности при малозначительном участии в данном процессе юридической науки.

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 правосознание.

Теория правотворчества, которая и должна составлять научную основу разработки всех правотворческих решений, переживает период стихийного хаотического становления без четких ориентиров и приоритетов познания социально-правовой действительности, востребованных практикой государственного строительства.

Действующее законодательство, регламентирующее правотворческий процесс на всех его уровнях, ориентирует органы правотворчества на издание одиночных нормативных правовых актов, а не на образование цельной, непротиворечивой правовой системы страны. Это приводит к тому, что более половины издаваемых подзаконных актов на нижнем уровне правового регулирования (ведомственное и муниципальное правотворчество), признаются недействующими в силу их юридического несовершенства. Возникло очевидное противоречие: имеющиеся потребности научного осмысления и теоретического обоснования правотворческой деятельности, с одной стороны, не востребуются органами правотворчества, которые продолжают издавать нормативные правовые акты методом проб и ошибок, а с другой, – не находят достаточного отражения в теории правотворчества, которая формируется противоречиво, непредсказуемо и внесистемно.

Следует отметить, что теория правотворчества и практика выработки правотворческих решений развиваются без существенного взаимодействия. Требуется выработка инновационных подходов к объединению этих двух основополагающих начал правотворчества в единый научно-практический процесс.

Конституцией РФ субъектам РФ и муниципальным образованиям предоставлены широкие полномочия по нормативно-правовому регулированию (ч. ч. 2, 4 ст. 76, ч. 1 ст. 132). Субъекты РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектам РФ принимают законы и иные нормативно – правовые акты в соответствии с федеральными законами. Вне пределов совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное законодательное регулирование, в том числе принятие законов иных законодательных актов [1].

Органы местного самоуправления принимают нормативные акты в области управления муниципальной собственностью, местного бюджета, местных налогов и сборов, охраны общественного порядка и иных вопросов

местного значения. При этом субъекты РФ и муниципальные образования вправе самостоятельно решать вопрос о порядке вступления в силу издаваемых ими актов. Вместе с тем в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в этой части федеральным законодательством устанавливаются границы нормотворческой деятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, актуальность темы исследования определяется значимостью муниципального правотворческого процесса в формировании и последующем развитии законодательной основы деятельности субъектов местного самоуправления.

Степень разработанности темы исследования. Общие проблемы реализации правотворческого процесса на уровне местного самоуправления на протяжении длительного периода времени находятся под пристальным вниманием ученых – правоведов как российских, так и зарубежных. На сегодняшний день накоплен значительный научный материал, изложенный в трудах таких ученых как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, В.М. Баранов, В.Б. Исакова, О.Е. Кутафин, Т.Я. Хабриева, Р.О. Халфина и других.

В контексте российского муниципального права значительный научный вклад по вопросам реализации муниципального правотворчества внесли такие учёные как Н.А. Антонова, А.С. Борисов, Е.П. Забелина, Е.А. Каминская и другие.

Проблемам реализации муниципального правотворчества уделено достаточно большое внимание в монографиях таких авторов как С.А. Авакьян (в своей монографии «Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации» [52] автор проанализировал модель местного самоуправления, ее фундаменты и формы организации), Н.П. Алешкова (в своей монографии «Конституционно - правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации» [59] провела анализ проблем местного самоуправления, которые, в частности, связаны с качеством и эффективностью муниципального правотворчества), Ю.Б.

Багаутдинова (в работе «Российская правовая политика в осуществлении реформы местного самоуправления» [64] рассмотрела вопросы муниципально – правовой политики как инструмента развития местного самоуправления в России) и других.

Объектом исследования выступает круг общественных отношений, возникающий в процессе муниципального правотворчества органов местного самоуправления Российской Федерации.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие муниципальный правотворческий процесс.

Целью исследования является комплексный анализ характеристики муниципального правотворчества в Российской Федерации, проблем его реализации, а также внесение предложений по модернизации данного род деятельности органов местного самоуправления.

Исходя из поставленной выше цели, определим основные задачи исследования:

- изучить значение органов местного самоуправления в системе государственных органов;
- рассмотреть понятие, виды, сущность и значение муниципального правотворчества;
- определить место и роль нормативных актов органов местного самоуправления в системе муниципального правового регулирования;
- выявить латентные проблемы количественного роста муниципальных правовых актов;
- исследовать проблемы юридической техники в региональном и муниципальном правотворчестве;
- рассмотреть сущность систематизации муниципальных правовых актов как меры по совершенствованию муниципального правотворческого процесса;

- предложить меры по совершенствованию нормативного закрепления правотворческой инициативы граждан в процессе реализации муниципального правотворчества;

- провести анализ использования методических рекомендаций органов государственной власти в муниципальном правотворчестве.

В качестве методов, используемых при написании исследования, использовались различного рода логические приемы, а также средства научного познания. Так, в частности, используя диалектическую теорию были применены как общенаучные, так и частнонаучные методы исследования. К таковым относят историко-правовой, формально-логический, формально-юридический, метод научной дедукции, нормативно-правового и сравнительно-правового анализа.

Теоретическая основа исследования. При написании работы были использованы материалы учебных пособий, периодических изданий таких авторов как С.С. Алексеев, К.А. Бусалова, Е.И. Бычкова, В.И. Васильев, И.И. Исаев, Т.В. Кашанина, Н.Л. Пешин, Ю.А. Тихомиров, В.Д. Ширяев и других.

Нормативная основа исследования. При написании исследования были использованы нормы Конституций РФ, Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19] (далее Закон № 131-ФЗ), Федерального закона от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [20], норм уставов муниципальных образований Российской Федерации, а также иных законодательных актов.

Эмпирическая основа исследования представлена материалами судебной практики Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, а также информация сети Интернет, затрагивающая различные аспекты исследуемой проблематики.

На защиту выносятся предложения и практические рекомендации по совершенствованию муниципального правотворчества на территории Российской Федерации.

Теоретическая значимость работы определяется тем, что оно представляет собой комплексное исследование проблем осуществления муниципального правотворчества, позволившие сформулировать выводы, которые могут быть использованы в дальнейшем исследовании проблематики формирования и становлении института правотворческой деятельности на уровне местного самоуправления в Российской Федерации.

Можно сказать, что проведенное исследование определяется непосредственным процессом разработки конкретных рекомендаций, которые впоследствии могут быть использованы при модернизации норм российского права, регулирующего рассматриваемый институт муниципального правотворчества, а также практической деятельности органов государственной власти, решении существующих текущих проблем и коллизий, связанных с процессами организации и законодательного регулирования института.

Практическая значимость работы заключается в том, что данная работа по ряду направлений доведена до уровня выводов и рекомендаций, пригодных для использования в ходе дальнейшего совершенствования нормативных правовых актов о правовом регулировании муниципального правотворчества.

Научные предложения, сформулированные на основе исследования, могут быть использованы в правоприменительной деятельности органов местного самоуправления. Помимо этого, результаты данного проведенного исследования, вместе с одновременным использованием в научно-исследовательской и практической-деятельности, могут найти свое практическое применение в образовательных учреждениях юридического профиля в процессе преподавания курса конституционного, муниципального права, теории государства и права и иных отраслей.

Структура работы. Диссертационное исследование включает в себя введение, три главы, которые состоят из восьми параграфов, заключение и список использованных нормативных правовых актов и литературы.

Глава 1 Общая характеристика муниципального правотворчества в Российской Федерации

1.1 Значение органов местного самоуправления в системе государственных органов

В развитии институтов российского федерализма все большее значение приобретают именно муниципальные образования, являясь наиболее приближенным к населению уровнем организации политико-правовой системы государства, организации публичной власти.

С 2001 г. приоритетным направлением развития российской государственности стало разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Как отмечает А.А. Акмалова, местное самоуправление «неотъемлемо связано с демократией и федерализмом. Конституция РФ определяет во многом сущность и гарантии местного самоуправления, которое представляет собой наиболее приближенную к проблемам и потребностям граждан, местным, этнокультурным, социально-бытовым и иным условиям форму публичной власти. Местное самоуправление есть первичное звено федеративных отношений. И до этого уровня местного самоуправления необходимо довести принцип разграничения предметов ведения и полномочий» [55].

Заслуживающей особого внимания в этом направлении является позиция С.А. Авакьяна, согласно которой концепция власти в Российской Федерации строится на ее принадлежности в полном объеме народу России... Власть народа в нашей стране - это политическая власть, представленная такими ее разновидностями, как государственная власть и власть местного самоуправления. В принципе ставить под сомнение такую трактовку нельзя -

власть как категория руководства, организации управления непременно связывается с объектом воздействия, а им являются политико-государственные публичные дела, в том числе и в их территориальном разрезе [52].

Так, в масштабах страны — это федеральные государственная собственность, финансовые ресурсы, транспортные артерии, правовая основа всех процессов и т.д. В масштабах конкретного субъекта Российской Федерации, а также муниципального образования это управление данной территорией, использование ее богатств, организация жизни граждан, особенно строительство объектов инфраструктуры, включая жилые дома, школы, медицинские учреждения, торговые комплексы и т.д. Отсюда и ориентация Конституции на подобную реальность - и народ в целом, и формируемые им органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют свои властные задачи для нормальной организации жизни не только конкретных граждан (хотя это архиважно), но и соответствующих территориальных комплексов[52].

Становление института местного самоуправления в Российской Федерации ознаменовало достаточно серьезный прорыв, став одним из центральных звеньев реформирования в государстве института народовластия.

На уровне федерального законодательства регламентируется, что местное самоуправление представляет собой самостоятельную деятельность населения, связанную с решением вопросов местного значения, исходя из существующих интересов последних, его исторических и местных традиций. [9].

В структуру органов местного самоуправления входит достаточно много образований. Каждый из этих органов обладает самостоятельным правовым статусом, а также компетенцией и полномочиями.

Так, в настоящее время в структуру местного самоуправления входят следующие органы:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- контрольно-ревизионный орган;
- местная администрация.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами. Но существуют и исключения, согласно которым местные органы могут реализовывать государственные полномочия лишь в соответствии с законами субъектов.

Необходимо также отметить, что некоторые ученые-правоведы выделяют и классификацию органов местного самоуправления. Так, они могут дифференцироваться на единоличные и коллегиальные; по компетенции: общей и специальной; по выборности: выборные и назначаемые; а также в зависимости от осуществляемой деятельности: нормотворческие, избирательные, исполнительные и контрольные. Такая классификация имеет место быть лишь в ситуации, когда требуется определить юридический статус конкретного муниципального образования.

С.Г. Сериков в своей статье отмечает, что структура органов местного самоуправления относится скорее к политическим вопросам [30].

Что касается представительного органа местного самоуправления, то необходимо отметить, что он является частью целостной системы местного самоуправления, осуществляющим местные функции, исходя из своего выборного характера, а также исключительных полномочий, возложенных на него. Несомненно, это порождает четкое законодательное регулирование его правового статуса. Его деятельность должна обязательно основываться на принципах законности, гласности и иных важных принципах. Как правило,

такой орган формируется посредством общих выборов. Такая модель применяется, чаще всего, в городских округах, городских и сельских поселениях [19].

Что касается главы муниципального образования, то он служит высшим должностным лицом муниципального образования, который реализует представительные функции муниципального образования. Кроме того, он должен контролировать надлежащее функционирование органов местного самоуправления, но при этом не мешать осуществлению их деятельности, также он несет самостоятельную ответственность за работу органов муниципального образования.

Также глава муниципального образования наделен исключительными полномочиями, направленными на решение вопросов местного значения. Он является и главой местной администрации. Не смотря на множество данных ему полномочий, он всегда остается подконтролен населению муниципального образования, а также представительному органу.

Так, Д. Г. Правдин в статье «Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления» анализирует вопросы, которые связаны с деятельностью главы муниципального образования [22].

Он критикует положения действующего российского законодательства и сложившуюся правоприменительную практику, допускающие выполнение обязанностей, как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Автор считает, что глава муниципального образования, который реализует свою деятельность на непостоянной основе, не может удовлетворить потребности муниципального управления.

Он также отмечает, что данное несоответствие должно быть четко отражено в законе, а также содержать указанный запрет.

Нельзя не согласиться с точкой зрения автора, однако, стоит отметить, что глава местного самоуправления действует на непостоянной основе достаточно редко, а также нарушается право муниципального образования на самостоятельное решение по поводу оплаты труда главы образования.

Также стоит отметить, что от главы местного самоуправления зависит полностью функционирование данного института. Если глава муниципального образования не обладает достаточной самостоятельностью или его деятельность является неэффективной, то страдать от того будет население муниципального образования.

Также, функции главы муниципального образования в качестве гаранта не будут эффективными, если он будет осуществлять свои полномочия лишь в свободное от основной деятельности время или, если он будет зависеть от других органов и должностных лиц местного самоуправления [10].

На практике достаточно часто встречаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления пользуются наделенной властью. Для того, чтобы минимизировать подобные ситуации были созданы положения, согласно которым должностные лица местной администрации могут быть назначены на должность, а также быть освобожденными от нее представительным органом в соответствии с представлением главы муниципального образования.

Отметим также, что в содержание предметов ведения местного самоуправления входят [77]:

- задачи по обеспечению муниципального здравоохранения;
- вопросы социально-экономического развития территории муниципального образования, а также рациональное использование местных земель;
- обслуживание населения в сфере торговли и быта;
- жилищно-коммунальное хозяйство, а также реализация мероприятий, направленных на благоустройство территории;
- осуществление транспортных перевозок, которые наделены местным значением;
- поддержание охраны общественного порядка;
- обеспечение дошкольного, школьного, а также профессионального образования согласно положениям государственных

стандартов;

- реализация мероприятий, направленных на развитие физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- реализация охраны окружающей среды;
- образование, владение, а также пользование и распоряжение объектами, находящимися в муниципальной собственности;
- осуществление мероприятий, направленных на сохранение и развитие исторических, а также национальных и культурных традиций;
- установление и сбор местных налогов и сборов;
- установление местного бюджета;
- установление сроков и регламентация форм приватизации объектов, находящихся в муниципальной собственности;
- разработка генеральных планов застройки территории образования;
- установление структуры областного местного самоуправления.

В ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления содержится указание на такие функции представительных органов, как [85]:

- правотворческая функция;
- контрольная функция;
- организационная функция.

Специфика полномочий представительных, а также иных органов, имеющих в муниципальном образовании, исходит из территориальной организации самого местного самоуправления.

Например, в статьях 14 - 16 Закона о местном самоуправлении регламентированы вопросы местного значения, которые дифференцируются в зависимости от вида местного управления [19]:

- поселение;
- муниципальный район;
- городской округ.

Исходя из данного суждения, мы можем отметить, что специфика полномочий местных органов определяется видом муниципального образования. Например, представительный орган поселения или орган муниципального района, а также представительный орган городского округа существенно различаются характером осуществляемых полномочий.

Если проводить соотношение предметов ведения местного управления с функциями и полномочиями представительного органа, то все вышеуказанные функции подпадают под область осуществления полномочий касательно вопросов местного значения.

Исходя из этого, мы можем отметить, что вопросы относительно компетенции представительных органов со стороны субъектов РФ не определены законодателем в полной мере. Например, в Уставах регионов имеют место указания, что компетенцию субъектов РФ составляют предметы ведения местного самоуправления. В связи с этим, мы можем отметить, что большинство таких законов при определении полномочий ссылаются лишь на их компетенцию и не более.

Т. М. Бялкина в своих трудах пишет, что на сегодняшний день в теории недостаточно рассмотрены вопросы касательно законодательного закрепления компетенции представительных органов. Нельзя не согласиться с данной точкой зрения, так как данная проблема может породить множество проблем в ходе реализации практической деятельности [75].

Другой не менее важной проблемой на сегодняшний день является недостаточная регламентация вопросов местного значения. К примеру, обеспечение условий для развития физической культуры и спорта, здравоохранения возложено и на муниципальный район, и на поселение, что приводит к некоторому конфликту полномочий.

Взяв во внимание тот факт, что в территорию муниципального района входят и поселения, то на практике двойственный подход к данному вопросу приводит к конфликту полномочий, при этом происходит смешение компетенции указанных органов местного самоуправления.

Предметы ведения местного самоуправления, как правило, устанавливаются таким образом, что они относятся и к государственным органам и к органам местного самоуправления. В таком случае, на наш взгляд, происходит наделение органов местного самоуправления теми функциями, которые, по сути, им не принадлежат, а, как следствие, у органов местного самоуправления появляется право на отказ от реализации таких функций. В связи с чем, возникает снова конфликт «интересов», который сложно решить в соответствии с законодательством, следовательно, мероприятия, направленные на осуществление такой функции, не исполняются ни одним органом.

Органам местного самоуправления зачастую могут передаваться новые полномочия и функции (например, в Красноярском крае, городе Зеленогорске было создано Решение Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 28.02.2012 г. № 23-152р «Об утверждении Положения об Управлении социальной защиты населения Администрации ЗАТО г. Зеленогорска», в которое вошло 17 полномочий и 33 компетенции в сфере социальной защиты населения) [25].

Мы видим решение данной проблемы в исключении ряда вопросов из списка вопросов местного значения, или же, наоборот, предоставить их в ведение местного самоуправления, тем самым, законодательно решить конфликт полномочий.

Что касается предметов исключительного ведения, то они не регламентированы Основным законом РФ. Стоит отметить, что невозможно определить точный перечень полномочий, которыми наделен какой-либо субъект РФ.

В связи с этим, на сегодняшний день, исключительные полномочия субъектов отражены в их конституциях или уставах, которые принимаются в соответствии с Конституцией РФ, а также законами и нормативно-правовыми актами субъектов РФ. Данные полномочия реализуются органами государственной власти субъектов РФ.

Принятие Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [21] повлекло за собой ликвидацию и реорганизацию отраслевых органов местных администраций и сети муниципальных учреждений здравоохранения.

Необходимо отметить, что среди таких учреждений оказались уникальные и единственные в своем роде учреждения, такие как «Городская детская молочная кухня». Не смотря, на это в городе Зеленогорск Красноярского края, была сохранена данная инфраструктура, которая успешно функционирует и на сегодняшний день. Принцип работы программы питания определен ст. 39 ФЗ №323. Согласно нормативам, определенным в законе, полномочия по организации, распределению, и проверке возлагаются на местную власть в Зеленогорске и субъекты Российской Федерации. В данную систему входит льготное питание [25]:

- для детей в возрасте до 1 года, при условии, что они находятся на смешанном или искусственном вскармливании;
- для несовершеннолетних возрастом до 3 лет;
- на детей из многодетных семей возрастом от 3 до 7 лет;
- для инвалидов возрастом до 15 лет.

Согласно ч. 1 ст. 19 Закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным Законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления [19].

Стоит также отметить, что контрольная функция является неотъемлемой частью деятельности всех органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Субъекты должны всегда контролировать деятельность органов для того, чтобы не допустить беззакония и нарушения правопорядка в муниципальном образовании [85].

В настоящее время можно отметить проблему реализации контрольной

функции органами. Необходимо создать такие органы, деятельность которых будет регламентирована на законодательном уровне.

Стоит также отметить, что контрольную деятельность органы местного самоуправления должны реализовывать обязательно, а также базироваться на достоверных сведениях, которые были получены законным путем.

В случае неисполнения таких условий, должностные лица, нарушившие их, должны будут понести ответственности за противоправные деяния.

Также полагает, что особое внимание стоит уделить контролю бюджетных и имущественных сфер, так как в настоящее время коррупция в нашем государстве «процветает», а национальный план и федеральные законы перед ней бессильны.

Таким образом, в итоге хотелось бы отметить, что в структуру органов местного самоуправления входят [65]:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-ревизионный орган.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами. Но существуют и исключения, согласно которым местные органы могут реализовывать государственные полномочия лишь в соответствии с законами субъектов [34].

Так, Президент РФ В.В. Путин еще в 2003 г. прямо указал на то, что следует «законодательно уточнить само понятие и перечень вопросов местного значения. Часть из них пересекаются с задачами, которые

выполняются федеральными и региональными органами государственной власти. Другие требуют колоссальной материальной поддержки и могут быть успешно реализованы только при содействии субъектов, а иногда при прямой поддержке Федерации» [48].

В.Т. Батычко выделяет «некоторые группы отношений, возникающих при вынесении органами государственной власти решений, имеющих значение для населения муниципального образования» [68]:

- отношения, которые возникли в процессе деятельности населения муниципального образования – социальная основа самоуправления;
- отношения, которые возникли в связи со статусом и деятельностью должностных лиц и органов самоуправления, что составляет организационную основу местного самоуправления;
- территориальную основу создают общественные отношения, которые связаны с образованием территориального устройства муниципального образования;
- экономическая основа образована отношениями, связанными с экономической деятельностью органов местного самоуправления;
- правовую основу составляют отношения, которые образуются в связи с образованием, формированием и развитием нормативной базы;
- отношения, которые образованы в связи с формированием теории о местном самоуправлении, составляют теоретическую основу.

Указанные отношения соответствуют каждой основе местного самоуправления. Они являются наиболее важными и распространенными, хотя в некоторых случаях могут участвовать и иные общественные отношения.

Стоит также отметить, что данные основы самоуправления в настоящее время отражены в российском законодательстве и имеют тесную взаимосвязь между собой. Иными словами, существование одной основы невозможно без другой [55].

Но все авторы выделяют именно такую классификацию основ местного самоуправления. Благодаря анализу научной литературы, мы нашли и иные классификации.

Так, Л. В. Лазарева выделяет только одну основу местного самоуправления – финансово-экономическую. По всей видимости, это связано с тем, что они видят в органах местного самоуправления только деятельность, связанную только с экономическими отношениями.

Такие авторы, как В.Н. Найденко и Ю.А. Тихомиров выделяют две основы: финансово-экономическую и территориальную. С.А. Авакьян в своих трудах также выделяет две основы, но с некоторыми поправками: вместе финансово-экономической он выделяет просто экономическую основу, а вместе с ней и территориальную.

Е.И. Сидорова выделяет уже три основы, в число которых входит вышеуказанные и правовая основа. А В.М. Сырых полагает, что существует еще и четвертая основа – демографическая.

Кроме того, некоторые авторы еще выделяют политическую основу и идеологическую.

Мы полагаем, что такое огромное количество разнообразных мнений отрицательно сказывается на формировании законодательной базы деятельности органов местного самоуправления. На наш взгляд, это может повлечь отсутствие должного законодательного регулирования какого-либо вопроса, а значит, что и на практике возникнет большое количество проблем, так и в теории и законе – большое количество пробелов.

Таким образом, считаем, для того, чтобы не допустить таких пробелов и правовых споров, необходимо установить четкую классификацию основ местного самоуправления. Полагаем, что следует согласиться с мнением В. П. Уманской, применяя некоторые оговорки, а также мнением А.А. Уварова о том, что основ местного самоуправления должно быть четыре:

- правовая;
- территориальная;

- экономическая;
- организационная.

Необходимо отметить, что, на наш взгляд, самой важной основой во всей их системе является именно правовая основа, так как она определяет структуру, порядок образования, деятельность, предмет ведения органов местного самоуправления, а также иные факторы.

Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей.

Также, в структуру правовой основы входят федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы местные органы и иные правовые акты, которые могут устанавливать положения, касающиеся вопросов деятельности органов местного самоуправления.

Однако, не все нормативные акты будут составлять правовую основу, а только те, которые можно назвать базовыми, именно те, которые мы перечисляли выше, включая ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Кроме того, важной составляющей, как уже упоминалось, является Европейская хартия местного самоуправления, так как она является основополагающим актом, на который опираются остальные российские законы о местном самоуправлении.

Таким образом, в структуру правовой основы самоуправления входит нормативно-правовые акты различных уровней властей: федеральные, региональные и муниципальные. При формировании правовой основы необходимо учитывать лишь системный подход, так как при ином подходе невозможно будет охватить такое множество законодательных актов.

Важным уточнением будет то, что именно полномочия органов

местного самоуправления, а конкретно, их представительных органов, включают в своё содержание права и обязанности, а также предметы ведения органов местного самоуправления.

Следовательно, юрисдикция представительных органов местного самоуправления относится только к определенной области и / или объекту, уполномоченному представительными органами местного самоуправления.

В связи с этим, мы можем заметить, что предметы ведения органов местного самоуправления и предметы ведения представительного органа соотносятся друг с другом как общее и частное, а также последние ограничиваются вопросами местного значения.

Что касается вопросов местного значения, то их можно охарактеризовать как ряд вопросов, при помощи которых исполняется обеспечение жизнедеятельности муниципального образования, а также удовлетворение жизненных потребностей населения МО.

Мы полагаем, что муниципальные образования стоит отграничивать от территориальных основ, так как, исходя из смысла ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», муниципальные образования являются равными всем элементам структуру территориальной основы [19].

Мы полагаем, что необходимо исходить из самого предназначения муниципальных образований, а именно рассматривать их через призму объединения граждан конкретного территориального образования.

Поэтому муниципальные образования можно представить не только в свете именно территорий, а в качестве организационно-правовых форм местного объединения людей.

Что касается организационных основ, то их суть заключается в определении организационной модели каждого муниципального образования, которая избирается органами и должностными лицами, а также включает в себя муниципальную службу. К муниципальным службам российское законодательство предъявляет также особые требования, отраженные в ФЗ «О муниципальной службе в РФ» [38].

Исходя из анализа ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стоит отметить, что, вопреки спорам о различии финансовой и экономической основы, закон устанавливает, что финансовая основа является элементом экономической основы местного самоуправления.

Не смотря на такую трактовку законодателем, советские же ученые рассматривали отдельно и экономическую и финансовую основу, но делали это в равной степени, так как они находились в тесной взаимосвязи [79].

На сегодняшний день многие ученые выделяют проблему финансовой и экономической обеспеченности муниципальных образований. Местное самоуправление может функционировать в должной степени только тогда, когда оно будет являться экономически и финансово обеспеченным, и самостоятельным. Особенно это важно в кризисные периоды.

Мы полагаем, что муниципальные образования стоит отграничивать от территориальных основ, так как, исходя из смысла ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», муниципальные образования являются равными всем элементам структуру территориальной основы.

Так, муниципальные образования все чаще остаются без финансовых средств, которые способствуют решению вопросов местного значения; только тогда, когда местная власть будет обеспечена всеми необходимыми средствами, тогда она сможет функционировать должным образом.

Иностранные авторы видят решение данной проблемы в том, что необходимо заключать муниципальные контракты с той целью, чтобы повышать доход муниципального образования, тем самым развивать его и обеспечивать надлежащим образом интересы людей и общества в целом. С такой точкой зрения также согласен и С. Bergholz, говоря о том, что межмуниципальные контракты будут иметь успех среди всех муниципальных образований, как в России, так и за рубежом [53].

Проблему экономического характера также видят В.Б. Тасеев и Е.А. Янцен Они посвятили свою статью «Проблемы местного самоуправления»

[34] именно проблеме местного самоуправления в современных социально-экономических реалиях развития общества в РФ.

Они подчеркивают, что для решения такой проблемы необходимо разработать совершенно новые методы и технологий управления финансами органов местного самоуправления, а также нужно уделить внимание дотационным регионам.

Несомненно, решением таких проблем станет принятие новых, совершенных законодательных актов, которые будут объединены общей целью. Четкий и эффективный контроль за соблюдением этих законов также будет способствовать улучшению организации органов местного самоуправления.

Таким образом, значение экономической основы для местного самоуправления достаточно велико, ведь именно она определяет организацию местного самоуправления и способность муниципального образования в должной мере реализовывать возложенные на местные органы обязанности. Поэтому полагаем, что каждое муниципальное образование должно иметь необходимую муниципальную собственность, а также самостоятельные источники доходов для исполнения всех важных функций [84].

В итоге стоит отметить, что, исходя из существующих нормативных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, мы пришли к выводу, что экономическая основа по значимости выступает наравне с правовой основой. Полагает, что авторы, исследующие данную проблему, справедливо уделяют достаточно много внимание именно экономической основе.

Стоит также отметить, что проблемы экономической основы, чаще всего, возникают именно из-за несовершенства правовой основы местного самоуправления.

Предметы ведения местного самоуправления являются важным элементом в организации деятельности органов местного самоуправления.

Исходя из положений закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», можно отметить, что компетенция, рассматриваемая в качестве элемента правового статуса представительного органа, состоит из определенного ряда функций и полномочий, которые распределяются по предметам ведения, а также закрепляются законодательством и необходимы с целью достижения задач, поставленных перед такими органами.

В науке государственно-правовые теории дают понятие власти. Власть регулируется федеральным законом, а также нормативно-правовыми актами субъектов РФ и сообществ на местах права и обязанности, которые необходимы с целью исполнения возложенных функций, а также с целью достижения целей, стоящих перед ними [38].

Таким образом, анализ и исследования проблем местного самоуправления в Российской Федерации представляет не только научный интерес, но и имеет практическую значимость.

В комплексе всех реализуемых на сегодняшний день реформ местного самоуправления, реформы политической системы общества, ее всесторонняя демократизация, занимают, безусловно, главное значение. При этом становление института народовластия в Российской Федерации требует неуклонного обеспечения в практической деятельности двух основных направлений: непосредственной и представительной демократии.

Роль местного самоуправления также постоянно усиливается происходящими процессами межрегиональных связей, а также возрастанием в жизни общества роли и значения российских муниципалитетов, преодолением противоречий и пробелов между политикой, проводимой на государственном уровне и интересами населения страны на местах [14].

Считаем, что на сегодняшний день необходим кардинальный разворот действующих норм федерального законодательства, регулирующего институт местного самоуправления.

Сегодня законодательное регулирование рассматриваемого института практически идет параллельно двумя путями – на конституционном уровне и

на уровне федерального законодательства. При этом, нормы Конституции РФ продолжают действовать лишь на формальном уровне, фактически теряя свою силу, так как повсеместно применению подлежат нормы федерального законодательства.

1.2 Понятие, виды, сущность и значение муниципального правотворчества

На сегодняшний день муниципальное правотворчество представляет собой достаточно сложное комплексное понятие, которое на протяжении длительного периода времени не имело четко сформулированного определения.

В правовой литературе в процессе анализа вопроса о создании нормы права, правового акта нередко применяются такие термины как «законотворчество», «правотворчество», «нормотворчество», в некоторых случаях применяясь как синонимы [70].

При этом, под законотворчеством понимается деятельность по принятию законодательных актов, нормотворчество – это издание нормативно – правовых актов, правотворчество представляет собой деятельность по изданию правовых актов в целом. Таким образом, данные понятия не могут быть тождественными по своему значению, отношению друг к другу, результату правотворчества и его субъекту.

Вообще говоря, муниципальное законодательство - это деятельность муниципальных органов власти Российской Федерации в пределах их полномочий, и его прямая цель заключается в создании, изменении и отмене правовых норм.

Объем и характер этого вида законодательства напрямую связаны с законодательством области, поскольку именно федеральный уровень законодательства определяет полномочия муниципалитета и регулирует перечень важных местных вопросов, поэтому только федеральные законы и

законы, составляющие субъекты Российской Федерации, могут предоставить государству некоторую власть.

В научной литературе некоторые юристы считают, что муниципальное законодательство полностью «подчинено», то есть призывает муниципальные власти осуществлять, внедрять и корректировать нормативные правовые акты, принятые на национальном уровне.

Тем не менее, многие авторы по-разному трактуют ограничения муниципального законодательства.

Поэтому, по словам А.А. Уварова, местного самоуправления, реализация независимого законодательства в трех случаях:

- «когда по каким – либо вопросам государственная законодательная регламентация в полной мере отсутствует и нет необходимости в ее реализации;

- по вопросам, урегулированным государством в их общем виде и необходима их «местная правовая конкретизация»;

- в случаях, когда законодательство не в состоянии в полной мере охватить многообразие местных особенностей» того или иного муниципалитета [37].

На основании изложенного, можно утверждать, что сущность муниципального правотворчества отражается в совокупности вышеуказанных точек зрения, чему есть подтверждения на уровне законодательства и практической деятельности.

Кроме того, положения Закона № 131-ФЗ не ограничивают законодательство местных органов власти публикацией муниципальных правовых актов.

Так, например, ч.4 ст. 8 Закона № 131-ФЗ предусматривает, что для концентрации финансовых ресурсов, материальных ресурсов и других ресурсов для решения важных местных проблем местные власти могут подписывать соглашения, которые являются правовыми актами и предусматривают сотрудничество между городами.

Такие соглашения связаны только их сторонами. Тем не менее, учитывая правовой статус местных органов власти и их участие от имени муниципальных органов власти, положения таких соглашений являются обязательными не только для местных органов власти, но и для соответствующих муниципальных общин [46].

Эти факты приводят нас к выводу, что заключение договоров (соглашений) является одним из методов, с помощью которых местные органы власти формулируют правовые нормы.

Исходя из вышеизложенного, мы определяем муниципальное законодательство как «деятельность муниципального персонала, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществляемую в установленном порядке, связанную с принятием (публикацией) муниципальных правовых актов и / или заключением договоров (соглашений). Правовые требования и исполнение юридически значимых действий, связанных с действующими муниципальными правовыми актами, договорами и соглашениями» [46] (Рисунок 1).



Рисунок 1 – Система реализации муниципального правотворчества в Российской Федерации

Согласно определению муниципального правотворческого процесса, основными видами можно выделить:

- Прямой правотворческий процесс (от жителей муниципалитетов, особенно местных референдумов и собраний);
- Непрямой правотворческий процесс (применяется органами местного самоуправления и их должностными лицами);
- Правотворческий процесс, в результате которого принимаются (публикуются) муниципальные правовые акты нормативного или индивидуального правового характера;
- сформулировать договорное право (результатом которого является подписание муниципального договора);

- «Основной законодательный орган (деятельность законодательного органа, связанная с принятием (публикацией) муниципальных правовых актов и / или формированием договоров и соглашений, содержащих правовые требования)

-Дополнительный правотворческий процесс (законодательная деятельность, связанная с принятием, принятием, приостановлением, прекращением принятия муниципальных правовых актов и / или заключением договоров, содержащих правовые требования)» [84].

Нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, создаваемые органами местного самоуправления Российской Федерации в ходе их деятельности, не всегда являются и не имеют достаточного регулирующего влияния.

Следует отметить, что на сегодняшний день «фактически отсутствуют научно обоснованные и апробированные практикой методические материалы, которые способствовали бы успешному проведению именно комплексной юридической экспертизы нормативных правовых актов» [59].

Справедливости ради следует отметить, что в некоторые нормативные правовые акты официально включены определенные методы экспертной оценки.

К числу таковых, прежде всего, относятся Федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [24] и Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [28] (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

В то же время современные исследователи отмечают, что существующие методы антикоррупционной экспертизы имеют много серьезных недостатков, «многие законы, методы и организационная антикоррупционная экспертиза все еще не решены, а их эффективность крайне низка» [60]. Эти недостатки включают в себя:

- В методологии правила и формы проведения экспертизы не были объединены;

- Факторы коррупции, содержащиеся в «Методологии», не были четко обозначены знаками и характером, поэтому их нельзя идентифицировать и различить;

- В приведенной выше «Методологии», это механизм реализации принципа антикоррупционных профессиональных знаний. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Проект антикоррупционной экспертизы и нормативно-правовых действий по нормативно-правовым действиям» статья 2 [24].

Другая часть этого типа нормативно-правового поведения включает оценку регулирующего воздействия нормативно-правового поведения (ОРВ).

Это в первую очередь:

- Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [26];

- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [27];

- Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о

порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» [29] и др.

Субъекты Российской Федерации приняли соответствующие нормативные правовые акты. Например, в городе Зеленогорске Совета ЗАТО по Красноярскому краю, Постановление № 48-268г от 30 января 2018 г. «Об утверждении и оценке регулирующего воздействия и пересмотре проектов законов и положений о муниципальном надзоре». «Экспертизу процедур муниципального надзора за законами и нормативными актами», в том числе «пересмотр действующих» законодательных правовых актов »и« оценка юридического воздействия проектов законов и нормативных актов » [25].

В соответствии с частью 6 статьи 7, частью 3 статьи 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Красноярского края от 19.03.2015 № 8-3265 «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Красноярском крае», руководствуясь Уставом города, Совет депутатов ЗАТО г. Зеленогорска [32].

Анализ вышеперечисленных нормативных правовых актов позволяет утверждать, что в настоящее время в Российской Федерации оценка регулирующего воздействия рассматривается, прежде всего, как механизм предотвращения возникновения новых административных барьеров для предпринимательской деятельности.

Так, например, Решением Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 30.01.2018 № 48-268р «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов» [45], устанавливается, что оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных актов (далее – оценка регулирующего воздействия) проводится в целях выявления в них положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и

инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местного бюджета, а так же, экспертиза муниципальных актов проводится в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности. Оценка регулирующего воздействия и экспертиза муниципальных актов проводятся в соответствии с Законом Красноярского края от 19.03.2015 № 8-3265 «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Красноярском крае» [32].

Анализ данного Положения по Решению Совета Депутатов дает основание утверждать, что оно не затрагивает многих аспектов, связанных с эффективностью оценки регулирующего воздействия. Прежде всего, обращает на себя внимание то обстоятельство, что принятое постановление ориентировано на нормотворческий процесс и касается оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Муниципальный правотворческий процесс классифицируется по двум основным направлениям. Первое направление включает в себя мероприятия по организации и проведению местных референдумов. 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 собой совокупность процессуальных действий и процессуальных правоотношений, объединенных единой целью —

принятием закона. Эта характеристика в полной мере соответствует содержанию стадий муниципального правотворческого процесса» [42].

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 выносят вопросы 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 другие, важные для регулирования муниципальных отношений вопросы.

Анализ вышеупомянутых нормативно-правовых документов показывает, что текущая оценка регуляторного воздействия в Российской Федерации сначала рассматривается как механизм предотвращения новых административных барьеров для предпринимательской деятельности.

Так, например, в соответствии с Решением № 48-268r, выпущенным Советом представителей Зеленогорского ЗАТО от 30 января 2018 года, «Положение об утверждении процедур оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правил и положений и процедур пересмотра муниципальных правил» [45], влияние проекта муниципального законопроекта (далее именуемого оценкой регулирующего воздействия) заключается в определении норм, которые накладывают чрезмерные обязательства на предпринимателей и субъектов инвестиционной деятельности, запрещают и ограничивают или способствуют их внедрению, а также вызывают предпринимателей и субъектов инвестиционной деятельности. Резервы на необоснованные расходы. Для определения положений, которые необоснованно препятствовали осуществлению

предпринимательской и инвестиционной деятельности, был проведен обзор местных бюджетов и муниципальных нормативных актов. В соответствии с Законом Красноярского края № 8-3265, обнародованным 19 марта 2015 года, «Оценка регулятивного воздействия законопроекта о муниципальном надзоре и надзоре за правовыми действиями муниципального надзора в Красноярском крае», оценка регулирующего воздействия и анализ муниципального поведения [32].

В решении Совета был проанализирован регламент, и есть основания полагать, что регламент не повлияет на многие аспекты, связанные с эффективностью оценки воздействия регламента. Во-первых, стоит отметить, что принятые резолюции сосредоточены на процессе нормотворчества и включают оценку регулирующего воздействия на проекты регулирующих законов и нормативных актов.

Муниципальный законодательный процесс делится на два основных направления. Первое направление включает организацию и проведение местных референдумов. Вторым направлением муниципального законодательного процесса является деятельность местных органов власти по прохождению согласования и принятия муниципальных нормативных актов. На данном этапе два направления муниципального законодательного процесса различны: это относится к этапу, на котором движение проектов нормативных законов и нормативных актов о внутренней структуре местного самоуправления является относительно независимым. Следует сделать вывод, что «каждый этап представляет собой сочетание процедурного поведения и процессуальных правоотношений, а также общей цели - через закон в качестве цели этот вывод является правильным». Эта особенность в точности соответствует Содержание этапа муниципального законодательного процесса »[42].

Каждый этап муниципального законодательного процесса имеет свои особые процедуры и местные цели. Достижение этой цели является основой для инициирования следующей и конечной цели путем принятия формы

нормативного поведения. Российская Федерация редко проводит местные референдумы. Это связано с законодательными «регламентами» процедуры его реализации. Местные референдумы обычно включают ограничение строительства объектов, угрожающих жизни людей и окружающей среде, передачу и приобретение муниципальной собственности, изменение границ городских поселений и их названий, а также другие вопросы, имеющие решающее значение для регулирования муниципальных отношений.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что «местные референдумы могут проводиться по инициативе граждан Российской Федерации, имеющих право участвовать в местных референдумах, и по инициативе Избирательной ассоциации, а также по совместной инициативе представителей муниципалитетов и местных исполнительных глав [39].

Гражданам, избирателям и другим общественным объединениям трудно реализовать это право из-за того, что для того, чтобы они могли взять на себя инициативу по проведению местных референдумов, необходимо выполнить много очень сложных процедур, составляющих процедуры референдума. Чтобы принять решение на местном референдуме, эти организации должны реализовать сложные алгоритмы, в том числе этапы, указанные в Федеральном законе № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях права голоса и участия в голосовании граждан России».

Следует отметить такие стадии процесса проведения референдума: «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» [70].

Если местный референдум проводится по инициативе местного самоуправления, законодательный процесс будет разделен на два этапа: никакие подписи не будут собираться в поддержку референдума и не будет создан специальный фонд референдума. В этом случае стоимость мероприятия покрывается из местного бюджета.

Как верно отмечает А.Г. Быкова, «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 защиту» [71].

В то же время муниципальные законы и постановления в основном принимаются представительными органами муниципальных органов власти и местными административными органами. Как показывает анализ его деятельности, большая часть этой работы выполняется представительными органами. Во-первых, это подтверждается предоставлением представительству исключительных прав, во-вторых, ему предоставляется право создавать муниципальные органы власти и местные исполнительные органы.

Нынешняя законодательная дифференциация также способствовала рационализации законодательных процедур местными властями. Мы считаем, что критерии для этого различия являются результатом ряда процедурных операций, которые обеспечивают достижение промежуточных целей и позволяют вам продолжать свои усилия по продвижению проекта в форме муниципальных норм и законов. Такая промежуточная цель состоит в том, чтобы «зарегистрировать проект после проверки легитимности субъекта, который ввел право законодательной инициативы и соответствует соответствующим нормативным требованиям, и сформировать представительную позицию комитета по содержанию проекта. Проект будет подготовлен в первом и втором чтениях. Внести в представительный орган собрания для рассмотрения. «Обеспечить обнародование решения» [12].

Мы считаем, что шесть этапов законодательного процесса, осуществляемого муниципальным представительным органом, различаются в соответствии с целевыми критериями. Первый этап включает процедурные действия для обеспечения того, чтобы надзорный орган представлял проект в представительстве и регистрировал его в установленном порядке. Второй этап включает процедурные операции по отправке проектов законов и постановлений в соответствующий комитет представительного органа муниципального правительства и другим соответствующим сторонам и подготовку заключений по их содержанию. Третий этап - обсуждение проекта на пленарном заседании представительного органа города в рамках первого чтения. Четвертый этап следует рассматривать как сумму процедурных действий по организации и проведению общественных слушаний, обобщению высказанных по нему рекомендаций, а также рассмотрению нормативных законопроектов муниципалитетов и местных исполнительных глав. Пятый этап - это завершение проекта законопроекта о регулирующем законе и рассмотрение его «муниципальным представительным органом» процедуры второго чтения, включая проведение голосования и подсчет голосов за и против представителей муниципалитетов.

Шестой этап включает обеспечение подписания и выдачи регулирующего закона. Акт выполняет действия, то есть происходит его обнародование [71].

Рассматривая значение муниципального правотворчества, проведен также анализ понятия и сущности обратной силы муниципальных правовых актов.

В федеральном законодательстве отсутствует общее правило, ограничивающее субъекты РФ в возможности придания обратной силы принимаемым ими актам.

Судебными органами включение соответствующих норм в нормативные правовые акты субъектов рассматривается как допустимое [84].

Вместе с тем следует учитывать, что в отдельных случаях придание закону обратной силы возможно исключительно в соответствии с федеральным законом (в частности, ст. 4 ГК РФ).

Нарушение этого правила при принятии акта субъекта РФ влечет признание такого акта недействующим.

Кроме того, в Конституции РФ закреплен принцип недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему положение лица (ч. 1 ст. 54, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, Постановление Конституционного Суда РФ 20.07.2011 № 20-П) [1].

Указанный принцип является общеправовым и распространяется на акты не только федерального законодательства, но и законодательства субъектов РФ и муниципальных образований. Таким образом, придание обратной силы актам, ухудшающим положение лиц, является неправомерным, такие нормативные акты могут быть признаны недействующими [47].

Таким образом, федеральное законодательство устанавливает общие правила вступления в силу нормативных актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [84]:

- обязательность опубликования всех нормативных правовых актов;

- обязательность соблюдения установленных федеральным законодательством сроков вступления в силу нормативных правовых актов по вопросам, связанным с защитой прав и свобод человека и гражданина, о налогах и сборах и некоторых иных.

Нормативные акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не должны нарушать настоящие правила.

Конкретные сроки вступления в силу регулирующих законов субъектов РФ и муниципальных актов определяются в порядке, установленном законодательством субъекта РФ или уставом муниципального образования соответственно.

На основании изложенного, предложим свое определение муниципального правотворческого процесса – это осуществляемое на основе комплексных планов целенаправленная, непрерывная, стадийная, политико – правовая деятельность населения, органов местного самоуправления и их должностных лиц по выявлению потребностей в законодательном регулировании общественных отношений, которые возникают при реализации местного самоуправления, а также по разработке проектов муниципальных правовых актов, их оценке, обсуждения, принятия и их последующей промульгация в порядке, определенном на уровне законодательства РФ и ее субъектов.

1.3 Место и роль нормативных актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений

Несомненно, большая часть коррупции вызвана несовершенными законами и правилами.

В процессе совершенствования муниципального законодательства «антикоррупционная экспертиза играет большую роль, поскольку ее целью

является определение нормативного правового поведения и его элементов, а также факторов, которые приводят к распространению коррупции» [76].

Правовые и организационные основы развития антикоррупционной экспертизы определяются федеральными законами и нормативными актами.

Законодательством субъектов Российской Федерации предусмотрены процедуры проведения антикоррупционной экспертизы в субъектах Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что они придерживаются разных подходов к концепции антикоррупционной экспертизы.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Законом Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» [18], на основании пункта 5.2 Положения о противодействии и профилактике коррупции в г. Зеленогорске, утверждённого решением Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 24.09.2009 № 57-569р, руководствуясь Уставом города Зеленогорска, создана комиссия по противодействию коррупции, в соответствии с Приложением №1 к настоящему Постановлению, на основании которого, создана Антикоррупционная программа разрабатываемая администрацией ЗАТО г. Зеленогорск и утверждается постановлением администрации ЗАТО г. Зеленогорск [17]. Так же, принята к исполнению антикоррупционная экспертиза, проводимая в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [24]. Она осуществляется согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 N 96. Мониторинговая работа контролируется юридическим отделом административного управления ЗАТО города Зеленогорска и

Постоянной комиссией по правовым вопросам и общественной безопасности представительного комитета Зеленогорского ЗАТО в ходе юридического рассмотрения и реализации законов и постановлений (его проектов).. Выявленные в нормативных правовых актах и их проектах коррупциогенные факторы и способы их устранения отражаются в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы.

Так же, в данном направлении Администрацией города Зеленогорска, на основании Положения разработан, Антикоррупционный мониторинг, который включает в себя выявление, исследование и оценку: явлений, порождающих коррупцию и способствующих ее распространению; состояния и распространенности коррупции; достаточности и эффективности предпринимаемых мер по противодействию коррупции.

Поэтому можно отметить, что в Зеленогорском акте такой обзор не только дает рекомендации, направленные на устранение, но и ограничивает роль этих факторов.

В федеральном законодательстве «отсутствует концепция антикоррупционной экспертизы. Поэтому в процессе совершенствования муниципального законодательства рекомендуется сформулировать эту концепцию и включить в антикоррупционные федеральные законы» [90].

В целом типичными факторами коррупции, включенными в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, являются: широта усмотрения, определение полномочий по «правильной» формуле, отсутствие или неполнота административных процедур, а также требование о том, чтобы отдельные лица осуществляли свои права, переоценивать и отказываться от конкурентных (аукционных) процедур.

Например, процедура, утвержденная прокуратурой Красноярского края, может пересмотреть результаты антикоррупционных проверок нормативных правовых актов и проектов местных органов власти. На основании принятых мер, прокурорского реагирования на исключение коррупциогенных факторов и приведение в соответствие с действующим

законодательством нормативных правовых актов, регулирующих вопросы размещения сведений о доходах, расходах, о имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных лицами, замещающими муниципальные должности, и главами (руководителями) местных администраций, проведения конкурсов по отбору кандидатов на должность главы муниципального образования ЗАТО г. Зеленогорска.

Так, прокурором города Зеленогорска принесен протест на решение Красноярского Края, Утверждена «Процедура для порядка отбора кандидатов на пост мэра» ЗАТО г. Зеленогорска. Пунктом 2.6. Положения определено, что если в день заседания комиссии присутствует две три или менее членов комиссии, заседание переносится на дату и время, определяемые простым большинством присутствующих членов комиссии. Кандидаты должны быть проинформированы о переносе заседания. Таким образом, формулировка «Кандидаты должны быть проинформированы о переносе заседания» образует коррупциогенный фактор, а именно широта дискреционных полномочий, поскольку не понятно, кем, и в какой форме должны быть проинформированы кандидаты о переносе заседания.

Так же, отметим, что ЗАТО Зеленогорска был опротестован административный регламент предоставления муниципальной услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в общеобразовательный организации, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, расположенные на территории муниципального образования г. Зеленогорска Красноярского края» [60]. Нормативный акт содержит завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права, выразившееся в определении формата предоставляемых заявителем в электронном формате документов, не предусмотренного законодательством, а также установлении в качестве основания для отказа предоставления услуги направление документов в неустановленном формате. Стоит обратить внимание на то, что такие же протесты на аналогичные нормативные акты с целью исключения

из них коррупциогенных факторов вносились так же в ряде муниципальных образований Красноярского края.

В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ предусматривается антикоррупционная экспертиза актов и положений и их проектов, организуемых организацией, ее должностными лицами и соответствующими законами и положениями соответствующих местных органов власти. Поведение определяется способом [24].

Однако в некоторых случаях анализ существующей практики показывает, что местные органы власти не полностью и не полностью выполнили свои обязательства по Закону о антикоррупционном надзоре и надзоре и его проектам по Закону.

Одним из распространенных факторов, вызывающих коррупцию, применяемых местными властями при регулировании правовых актов, является то, что этот акт выходит за рамки полномочий.

Кроме того, в целом наличие коррупционных факторов в нормативных правовых актах муниципального уровня связано с несвоевременным внесением изменений в эти акты, что приводит к противоречиям правовых норм.

Так, прокуратурой Красноярского края подготовлено административное исковое заявление о признании нормы земельного налога на территории ЗАТО Зеленогорска, противоречащей законодательству и исключении коррупциогенных факторов. Основанием являлось то, что уменьшение налоговой базы на необлагаемую налогом сумму производится на основании документов, подтвержденных право на уменьшение налоговой базы, представляемых налогоплательщиком в налоговый орган по месту нахождения земельного участка, а не в налоговый орган по своему выбору, как это предусмотрено федеральным законодательством. Кроме того, правовой акт не содержит обязательных требований, установленных Налоговым кодексом РФ при назначении аналоговых льгот и исчислении

суммы налога в случае раздела или объединения земельных участков и его переводы из одной категории земель в другую и (или) изменения площади земельного участка.

Местные органы власти также обычно контролируют судебные иски, которые не соответствуют федеральным законам.

Таким образом, в нормативном правовом акте крайний срок для обжалования действий должностного лица и решения должностного лица незаконно устанавливается как незаконный, что в два раза превышает срок, требуемый федеральным законом (то есть 30 дней) для предоставления муниципальных услуг.

В Административных регламентах по предоставлению муниципальных услуг устанавливались требования, «создающие условия для необоснованного отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и, как следствие, необоснованного отказа в предоставлении муниципальной услуги, обеспечения муниципальной услуги несоответствующего качества и доступности, что может явиться условием, способствующим проявлению коррупции и коррупциогенных факторов» [9].

Анализ существующих правовых действий местных органов власти, которые определили ведомство, ответственное за проведение антикоррупционных проверок, показывает, что «эта работа выполняется на месте соответствующим комитетом, в состав которого входят представители муниципальных органов власти, представители правительства и независимые эксперты, или юридическое учреждение, или отдел (отдел по правовым вопросам) или юрист (эксперт)» [9].

Поэтому на законодательном уровне, похоже, должны быть нормативные положения об установлении ответственности местных органов власти за разработку и принятие норм, которые содержат факторы, вызывающие коррупцию.

Следует отметить, что виды местной автономной автономии в разных городах имеют разные виды регуляторных действий.

При определении позиции и важности профессиональных знаний в согласованной системе местного самоуправления, регулирующей правовое поведение, возникает много проблем.

Во-первых, законы субъектов Российской Федерации об антикоррупционной экспертизе в основном несовместимы с нормативными актами местных органов власти.

«Перечень коррупциогенных факторов в местных нормативных актах часто не соответствует ни федеральному законодательству, ни законодательству субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, акты органов местного самоуправления о проведении экспертизы не отвечают требованиям в части соответствия юридической технике составления нормативного правового акта» [57].

Ответом на эти вопросы может стать законодательство о совершенствовании федеральной антикоррупционной экспертизы.

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года «Антикоррупционная проверка нормативных правовых актов и проектов нормативных актов» утвердило этот серьезный недостаток, такой как несовершенный метод проведения такой проверки.

Целью разработки и внедрения этого метода является проведение антикоррупционного анализа нормативных правовых действий и разработка нормативных правовых документов для выявления и устранения коррупционных факторов.

«Этот метод не включает в себя метод для фактического выявления факторов, вызывающих коррупцию, а так же он представляет собой алгоритм действий, предпринимаемых экспертами при анализе нормативного поведения, касающегося характера коррупции. Другой важный недостаток этого метода заключается в том, что Список факторов коррупции является

закрытым, исчерпывающим и далеко от всех факторов, вызывающих коррупцию, которые встречаются на практике »[64].

В целом, подведем итог, что антикоррупционная экспертиза является необходимой мерой для борьбы с коррупцией, но в настоящее время существует много серьезных проблем с внедрением этой экспертизы, которые необходимо решить как можно скорее.

Глава 2 Анализ проблем реализации муниципального правотворчества на территории Российской Федерации

2.1 Латентные проблемы количественного роста муниципальных правовых актов

На сегодняшний день можно утверждать, что проблемы, связанные с реализацией муниципального правотворчества достаточно редко подвергаются анализу учеными – теоретиками в области права.

Наверное, единственным в России форумом обмена мнениями и оценками профессиональных экспертов в данной области общественных отношений выступает всероссийская конференция, проводимая Минюстом России по вопросам ведения регистров и реестров муниципальных правовых актов. В частности, речь в первую очередь идет о количественных показателях, которые являются измерительной величиной, которая по второму закону диалектики способна оказать значительное влияние на качество.

В целом, происходящие сегодня процессы правотворческой активности различных муниципалитетов Российской Федерации объективно определяются в состоянии меры количественной. Качественная мера в массивной количественной совокупности достаточно сложна с точки зрения оценки ее эффективности.

Безусловно, за каждым принятым муниципальным правовым актом стоит острая необходимость решения наиболее значимых социальных, экономических, управленческих и иных проблем конкретного муниципального образования. При такой ситуации, возникают и обретают вопросы, связанные с качеством подготовки и содержания таких актов.

Изначально законодательные основания муниципального нормотворчества определены в ст. 7 закона № 131-ФЗ, в части 1 которой

указано, что по вопросам местного значения населением или (и) органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты [19].

Особо стоит отметить также роль судебного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов, которая в период осуществления реформы местного самоуправления, расширения пределов муниципального нормотворчества постоянно возрастает.

Разрешение дела об оспаривании нормативного правового акта в судебном заседании на условиях гласности, открытости и непосредственности судебного разбирательства, состязательности и равноправия сторон, наличие механизма обжалования неправосудных решений позволяют создать эффективный заслон от незаконного муниципального нормотворчества, а также обеспечить полноту реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам местного значения [77].

Так, решением Красноярского краевого суда Красноярского края от 18 февраля 2019 года было удовлетворено заявление первого заместителя прокурора Красноярского края о признании не действующими отдельных положений Устава Новоазимовского сельсовета Енисейского района Красноярского края.

В соответствии с Административно-процессуальным законом Российской Федерации о порядке возражений против нормативных правовых актов административные требования, в которых признается нормативный правовой акт, не являются полностью или частично действующими и применяются к лицам, которые уже подали заявку на это действие, и к допрашиваемому лицу. Регулировать правовое поведение лиц в предмете отношений, если они считают, что такое поведение нарушает их права, свободы и законные интересы [72].

А так же, в соответствии с тем же документом, с административным иском о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным

референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, а также Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан [76].

Если краевой суд установит, что оспариваемый акт содержит положения ненормативного (индивидуального) характера и дело об оспаривании такого акта отнесено к его подсудности, то он продолжает рассмотрение дела об оспаривании такого акта в порядке главы 24 АПК РФ в том же составе суда (часть 2 статьи 18 Кодекса). Если дело об оспаривании такого ненормативного правового акта неподсудно краевому суду, то он применительно к пункту 3 части 2 статьи 39 АПК РФ выносит определение о передаче дела на рассмотрение арбитражному суду[57].

Акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд не содержат норм права и не устанавливают правил поведения, а представляют собой акты применения к земельным участкам (землям) в границах определяемой соответствующим актом территории специального правового режима, предусмотренного законом или иным нормативным правовым актом. По своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами и могут быть оспорены по

правилам главы 24 АПК РФ [22].

Судом было установлено, что решением Новоазимовского сельского Совета депутатов от 17 января 2015 г. принят Устав Новоазимовского сельсовета Енисейского района Красноярского края (далее также – Устав). Первый заместитель прокурора Красноярского края обратился в Красноярский краевой суд с административным иском с заявлением (уточнённым в ходе рассмотрения дела) о признании не действующими положений Устава [48]:

- пункт 7 статьи 4 в части, не предусматривающей порядок опубликования соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления;

- подпункт 1.12 пункта 1 статьи 7, которым к вопросам местного значения сельсовета отнесена организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек сельсовета;

- подпункт 1.20 пункта 1 статьи 7 в части, не предусматривающей отнесение к вопросам местного значения сельсовета осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства территории сельсовета;

- подпункт 11 пункта 2 статьи 7, в силу которого органы местного самоуправления сельсовета имеют право на создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, установленных федеральными законами;

- пункты 2 и 3 статьи 17, которыми определен порядок вступления в силу правовых актов главы сельсовета, в части, допускающей возможность вступления в силу со дня подписания правовых актов, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления;

- статью 21 в части, не предусматривающей в качестве компетенции

Совета депутатов утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

- подпункт 3 пункта 2 статьи 30.1, согласно которому к полномочиям администрации Новоазимовского сельсовета относится организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности;

- пункт 2 статьи 37 в части не закрепления в нём положений об обязанности выносить на публичные слушания проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- подпункт 1 пункта 2 статьи 37 и пункт 4 статьи 58 в части, допускающей не вынесения на публичные слушания проекта решения Совета депутатов о внесении изменений и дополнений в устав сельсовета в целях его приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом или законами Красноярского края в случае внесения изменений в форме неточного воспроизведения положений, указанных нормативных правовых актов;

- пункты 1, 3 статьи 48.2, устанавливающие пенсию за выслугу лет для лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавших денежное вознаграждение за счёт средств местного бюджета, прекративших исполнение полномочий (в том числе досрочно), в части закрепления права на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к трудовой пенсии по старости или трудовой пенсии по инвалидности, назначенных в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»;

- пункт 3 статьи 58, регулирующий вопросы, касающиеся порядка разработки проекта устава сельсовета, проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав сельсовета, в части, не требующей официального опубликования (обнародования) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении

изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае внесения изменений в форме неточного воспроизведения Конституции Российской Федерации, федеральных законов,

- пункт 5 статьи 58, определяющий порядок вступления в силу изменений и дополнений, внесенных в устав сельсовета и изменяющих структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, в части вступления в силу изменений и дополнений, внесенных в устав муниципального образования в случаях приведения устава в соответствие с федеральными законами.

Следует отметить, что только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности органов местного самоуправления.

Оспариваемые положения Устава, по мнению административного истца, противоречат Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [19].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливает и определяет общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления [39].

Пунктом 1 части 1 статьи 17 этого закона установлено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по принятию устава муниципального образования и внесению

в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов.

Как следует из положений части 4 статьи 7, пункта 1 части 1 статьи 43 данного федерального закона, устав муниципального образования входит в систему муниципальных правовых актов, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации [78].

В статье 44 названного федерального закона закреплены положения о том, что устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования (часть 3); уставом муниципального образования должны определяться в числе прочего: перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц; порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования (часть 1); уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 2) [63].

Устав Новоазимовского сельсовета Енисейского района Красноярского края принят представительным органом муниципального образования. Как сам Устав, так и внесённые в него изменения зарегистрированы и опубликованы в установленном порядке.

Пунктом 7 статьи 4 Устава определено, что нормативные акты органов

и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) в печатном издании «Назимовский вестник», осуществляемого в десятидневный срок со дня подписания.

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Устава правовые акты главы сельсовета, кроме указанных в пункте 3 настоящей статьи, вступают в силу со дня их подписания, если в самом акте не определено иное. В пункте 3 этой статьи указано, что нормативные правовые акты главы сельсовета, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Вместе с тем, согласно части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ [19] муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Таким образом, после официального опубликования (обнародования) вступают в силу не только муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, но и муниципальные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления.

Исходя из закреплённых в статье 14 Устава полномочий главы сельсовета, это должностное лицо вправе издавать муниципальные правовые акты, в том числе и акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также подписывать соглашения, заключаемые с другими органами местного

самоуправления.

При этом буквальное толкование пункта 7 статьи 4, пунктов 2 и 3 статьи 17 Устава позволяет говорить о том, что после официального опубликования (обнародования) вступают в силу лишь те правовые акты главы сельсовета, которые являются нормативными и затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Иные акты вступают в силу со дня их подписания, если в самом акте не определено иное [69].

Эти положения Устава не соответствуют приведённым выше нормам части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ [39], так как допускают вступление в силу правовых актов, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, до официального опубликования (обнародования) таких правовых актов и соглашений.

В статье 7 Устава перечислены вопросы местного значения Новоазимовского сельсовета. Перечень данных вопросов, который должен обязательно содержаться в уставе муниципального образования (часть 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ [19]), является исчерпывающим, однако он не в полной мере соответствует федеральному законодательству.

Так, вопросы местного значения сельсовета, связанные с благоустройством территории сельсовета, приведены в подпункте 1.20 пункта 1 статьи 7 Устава, согласно которому к таким вопросам отнесено: утверждение правил благоустройства территории сельсовета, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий, сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории сельсовета (включая

освещения улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованием улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использование, охрана, защита, воспроизводства лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов сельсовета.

По смыслу данных положений осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства территории сельсовета не относится к вопросам местного значения Новоазимовского сельсовета, что противоречит пункту 19 части 1, части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ [39], в силу которых к вопросам местного значения сельского поселения отнесено не только утверждение правил благоустройства территории поселения, но и осуществление контроля за их соблюдением.

Подпункт 1.12 пункта 1 статьи 7 Устава относит организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек к вопросам местного значения Новоазимовского сельсовета, хотя из пункта 11 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ[19] следует, что организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек сельсовета является вопросом местного значения соответствующего муниципального района, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципального района и сельского поселения решение этого вопроса не закреплено за сельским поселением.

Пунктом «з» статьи 1 Закона Красноярского края от 1 декабря 2014 г. № 7-2880 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края» за сельскими поселениями Красноярского края до 1 января 2016 г. были закреплены вопросы организации библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения. После указанной даты данный вопрос за сельскими поселениями законами края, в том числе

вступившим в силу с 1 января 2016 г. Законом Красноярского края от 15 октября 2015 г. № 9-3724 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края», не закреплялся [87].

При таком положении, организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек Новоазимовского сельсовета относится в настоящее время к компетенции Енисейского района Красноярского края, а положения подпункта 1.12 пункта 1 статьи 7 Устава, включающие указанный вопрос в перечень вопросов местного значения сельсовета, вошли в противоречие с пунктом 11 части 1, частями 3 и 4 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ [19].

Также к компетенции муниципального района отнесено создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами (пункт 13 части 1 статьи 15.1 Федерального закона № 131-ФЗ [39]), поэтому закрепление указанного полномочия за Новоазимовским сельсоветом в подпункте 11 пункта 2 статьи 7 Устава является незаконным.

В соответствии с пунктом 11 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ [19] утверждение правил благоустройства территории муниципального образования находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, тогда как в статье 21 Устава, содержащей исчерпывающий перечень вопросов, относящихся к компетенции Новоазимовского сельского Совета депутатов, вопрос об утверждении правил благоустройства территории муниципального образования отсутствует. Причем подпунктом 10 пункта 1 статьи 30 Устава предусмотрено, что к компетенции администрации сельсовета относится решение иных вопросов местного значения, находящихся в ведении сельсовета и не отнесенных настоящим уставом к компетенции Совета депутатов или главы сельсовета, из чего можно сделать вывод об отнесении

вопроса об утверждении правил благоустройства территории Новоназимовского сельсовета к компетенции администрации сельсовета.

В этой связи статья 21 Устава в той мере, в какой её положения не относят утверждение правил благоустройства территории муниципального образования к исключительной компетенции Новоназимовского сельского Совета депутатов, не отвечает требованиям пункта 11 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ [39].

Подпункт 3 пункта 2 статьи 30.1 Устава к полномочиям администрации Новоназимовского сельсовета относит организацию и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

При этом понятие «муниципальный контроль в соответствующих сферах деятельности» в Уставе не раскрыто.

Часть 2 статьи 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ содержит указание на то, что к отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Из пункта 3 части 2 статьи 6 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вытекает, что организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждена Правительством Российской Федерации, не распространяется на муниципальный контроль, осуществляемый уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях [72].

Двусмысленность оспариваемых положений вызывает их неоднозначное толкование.

В пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным; если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения[48].

Неопределенность содержания положений подпункта 3 пункта 2 статьи 30.1 Устава не позволяет признать их соответствующими нормативным правовым актам, имеющим большую силу.

В силу оспариваемых прокурором положений подпункта 1 пункта 2 статьи 37, пункта 4 статьи 58 Устава на публичные слушания должны выноситься проект устава сельсовета, а также проект решения Совета депутатов о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закреплённых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Данные положения Устава не согласуются с нормативными предписаниями пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми на публичные слушания должны выноситься проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами[19].

Несоответствие положений подпункта 1 пункта 2 статьи 37, пункта 4 статьи 58 Устава федеральному закону состоит в том, что данные положения по своему смыслу позволяют не выносить на публичные слушания проект муниципального нормативного правового акта о внесении в устав сельсовета изменений и дополнений, которые, хотя и вносятся в целях приведения закреплённых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, но точно не воспроизводят положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, устава или законов Красноярского края.

В то же время, суд не может согласиться с доводами административного истца о противоречии федеральному закону пункта 2 статьи 37 Устава в части не закрепления положений, предусмотренных пунктом 2.1 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, об обязательном вынесении на публичные слушания проекта стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Частью 5.1 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные социальные и иные гарантии в связи с прекращением полномочий (в том числе досрочно) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления[19].

На основании части 1 статьи 8 Закона Красноярского края от 26 июня 2008 г. № 6-1832 «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

местного самоуправления в Красноярском крае» лица, замещавшие муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавшие денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, прекратившие исполнение полномочий (в том числе досрочно), могут иметь право на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», либо к пенсии, досрочно назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», а также к пенсии по государственному пенсионному обеспечению, назначенной в соответствии с подпунктами 2 и 4 пункта 1 статьи 4 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [62].

В части 4 данной статьи указано, что пенсия за выслугу лет, выплачиваемая за счет средств местного бюджета, может быть установлена в таком размере, чтобы сумма страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии, повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии, установленных в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», пенсии по государственному пенсионному обеспечению и пенсии за выслугу лет составляла не более 45 процентов ежемесячного денежного вознаграждения, с учетом районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в иных местностях края с особыми климатическими условиями, при наличии срока исполнения полномочий по муниципальной должности шесть лет. Размер пенсии за выслугу лет может увеличиваться на четыре процента ежемесячного денежного вознаграждения за каждый последующий год исполнения полномочий по муниципальной должности, при этом сумма страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии, повышений фиксированной выплаты к страховой пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению и пенсии за выслугу лет не

может превышать 75 процентов ежемесячного денежного вознаграждения с учетом районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в иных местностях края с особыми климатическими условиями.

В статье 48.2 Устава содержатся положения о том, что лица, замещающие муниципальные должности на постоянной основе шесть лет и более и получавшие денежное вознаграждение за счёт средств местного бюджета, прекратившие исполнение полномочий (в том числе досрочно), имеют право на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к трудовой пенсии по старости или трудовой пенсии по инвалидности, назначаемых в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», а также к пенсии по государственному пенсионному обеспечению, назначенной в соответствии с подпунктами 2 и 4 пункта 1 статьи 4 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (пункт 1). На практике достаточно часто встречаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления пользуются наделенной властью. Для того, чтобы минимизировать подобные ситуации были созданы положения, согласно которым должностные лица местной администрации могут быть назначены на должность, а также быть освобожденными от нее представительным органом в соответствии с представлением главы муниципального образования.

Пенсии за выслугу лет, выплачиваемая за счёт средств местного бюджета, устанавливается в таком размере, чтобы сумма трудовой пенсии (государственной пенсии) и пенсии за выслугу лет составляла 45 процентов ежемесячного денежного вознаграждения, с учётом районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районная Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в иных местностях края с особыми климатическими условиями, при наличии срока исполнения

полномочий по муниципальной должности шесть лет. Размер пенсии за выслугу лет увеличивается на четыре процента ежемесячного денежного вознаграждения за каждый последующий год исполнения полномочий по муниципальной должности, при этом сумма трудовой пенсии и пенсии за выслугу лет не может превышать 75 процентов ежемесячного денежного вознаграждения (пункт 3) [88].

Приведение устава муниципального образования в соответствие с федеральными законами не названо в числе обстоятельств, исключающих применение названного общего правила, а значит, пункт 5 статьи 58 Устава предполагает, что и в том случае, когда этот устав приводится в соответствие с федеральными законами, внесенные в него изменения и дополнения, изменяющие структуру органов местного самоуправления, разграничение полномочий между органами местного самоуправления, предусматривающие создание контрольного органа муниципального образования, вступают в силу лишь после истечения срока полномочий Совета депутатов, принявшего правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений, а это прямо противоречит части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ[39].

На основании части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается одно из следующих решений: 1) об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты; 2) об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

С учётом вышеизложенного, Красноярский краевой суд считает

необходимым административный иск удовлетворить частично, признав не действующими со дня вступления решения суда в законную силу положения подпункта 1.12 пункта 1, подпункта 11 пункта 2 статьи 7, подпункта 3 пункта 2 статьи 30.1 Устава, а также положения пункта 7 статьи 4, подпункта 1.20 пункта 1 статьи 7, пунктов 2 и 3 статьи 17, статьи 21, подпункта 1 пункта 2 статьи 37, пунктов 1 и 3 статьи 48.2, пунктов 3, 4, 5 статьи 58 Устава в соответствующей части.

В удовлетворении требований о признании не действующим пункта 2 статьи 37 Устава в части не закрепления положений об обязанности выносить на публичные слушания проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования надлежит отказать.

Руководствуясь статьями 175 – 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Красноярский краевой суд постановил административное исковое заявление первого заместителя прокурора Красноярского края удовлетворить частично.

Таким образом, можем заключить, что только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности органов местного самоуправления.

В итоге следует отметить, что на практике существует немало проблем, относящихся к правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления, а также к нарушениям таких норм. Не всегда законодатель вносит ясность в ту или иную норму Закона, но благодаря уже существующей судебной практике легче дать толкование таким нормам, а также установить конкретный порядок действий при возникновении аналогичных споров. Все возникающие споры говорят о том, что российское законодательство не является совершенным, обладает большим количеством пробелов, которые необходимо устранить [79].

2.2 Проблемы юридической техники в региональном и муниципальном правотворчестве

Юридическая техника в современном мире занимает приоритетное место среди направлений и принципов правотворчества. Данная ситуация связана с низким качеством существующих нормативно-правовых актов.

Зачастую это связано с расширением информационной базы правотворчества. Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей [23].

Главной проблемой выступает недостаток законодательного акта, который бы наделял правотворчество, обязательными правилами, включающими, при написании нормативно-правовых актов, соблюдение юридической и законодательной техники. Поэтому, отсутствие юридическо-технологических требований в правотворчестве, несет в себе негативные последствия в современных нормативно-правовых актах.

Пробелы присутствуют не только в общих законодательных актах, но и в специальных. Юридическая техника, которая зачастую применяется в таких законодательных актах, ставит под вопрос распределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, в Федеральном законе «О погребении и похоронном деле» содержится указание на то, что деятельность воинских кладбищ, а также военных мемориальных кладбищ регулируется органами исполнительной власти субъектов, а также органов местного самоуправления [17].

В Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» аналогичная ситуация. Здесь полномочия в области мобилизации и подготовки к ней отнесены как к

органам исполнительной власти субъектов, так и к органам местного самоуправления.

Кроме того, согласно положениям Федерального закона «О розничных рынках», в случае образования и планировании размещения торговых мест управляющая компания на рынке обязана предоставлять торговые места для реализации деятельности, направленной на продажу товаров их производителями в том количестве, которое будет регламентировано органам местного самоуправления.

На наш взгляд указанные ситуации требуют системного подхода к рассмотрению возникшей проблемы, так как двойственность таких полномочий ведет к бездействию обоих органов власти в виду неопределенности.

Также, зачастую на практике возникают проблемы, которые касаются делегирования полномочий. Государственные полномочия могут передаваться органам местной власти без соблюдения обоснованности и надлежащего порядка.

В приведенном нами ранее примере, при судебном иске от прокурора Красноярского края, стоит отметить, что статья 48.2 Устава предусматривает право лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавших денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, прекративших исполнение полномочий (в том числе досрочно), на пенсию за выслугу лет, что не противоречит закону, однако согласно пункту 1 данной статьи указанная пенсия устанавливается не к страховой пенсии по старости (инвалидности), назначенной в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», либо к пенсии, досрочно назначенной в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», – как это определено законом края – а к трудовой пенсии по старости или трудовой пенсии по инвалидности, назначаемых в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Законом Российской Федерации «О занятости

населения в Российской Федерации» [25].

При этом Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не применяется с 1 января 2015 г., за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» и в части, ему не противоречащей (часть 3 статьи 36 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ).

Используемая в пункте 1 статьи 48.2 Устава терминология и ссылка на нормативный правовой акт, не подлежащий применению, создаёт неопределённость в вопросе о содержании права на пенсию за выслугу лет для лиц, замещавших муниципальные должности на постоянной основе не менее шести лет и получавших денежное вознаграждение за счет средств местного бюджета, прекративших исполнение полномочий (в том числе досрочно) [25].

Эта неопределённость порождает неоднозначное толкование и положений пункта 3 статьи 48.2 Устава, регулирующих вопросы размера пенсии, указанной в пункте 1 данной статьи. Обозначенные в пункте 3 статьи 48.2 Устава предельные размеры пенсии за выслугу лет определены суммой трудовой пенсии (государственной пенсии) и пенсии за выслугу лет, тогда как приведённые выше положения части 4 статьи 8 Закона Красноярского края от 26.06.2008 г. № 6-1832 связывают эти размеры с иными составляющими (сумма страховой пенсии по старости (инвалидности), фиксированной выплаты к страховой пенсии, повышенный фиксированной выплаты к страховой пенсии, установленных в соответствии с Федеральным законом «О страховых пенсиях», пенсии по государственному пенсионному обеспечению и пенсии за выслугу лет).

Поскольку взаимосвязанные положения пунктов 1 и 3 статьи 48.2 Устава в части закреплённого в них права на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую к трудовой пенсии (трудовой пенсии по старости или

трудовой пенсии по инвалидности), не обладают требованиям определённости, они должны быть признаны не действующими.

Обоснованными следует признать доводы административного истца о частичном несоответствии Федеральному закону № 131-ФЗ положений пунктов 3 и 5 статьи 58 Устава [75].

Из пункта 3 статьи 58 Устава следует, что проект устава сельсовета, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав сельсовета не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения Советом депутатов вопроса о принятии устав сельсовета, внесении изменений и дополнений в устав сельсовета подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленном Советом депутатов порядка учета предложений по проекту устава, проекту муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав сельсовета, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава сельсовета в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

В силу пункта 5 этой же статьи изменения и дополнения, внесенные в устав сельсовета и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий Совета депутатов, принявшего нормативный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений (абзац 1). Изменения и дополнения, внесенные в настоящий устав и предусматривающие создание контрольного органа муниципального образования, вступают в силу в порядке, предусмотренном абзацем первым

настоящей статьи (абзац 2) [74].

Между тем, часть 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривая необходимость обязательного официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования, проекта муниципального правового акта о 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 обсуждении, устанавливает, что не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами[36].

Вопреки указанным правовым нормам положения Устава, содержащиеся в пункте 3 статьи 58, позволяют не осуществлять официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав сельсовета, а также порядка участия граждан в его обсуждении во всех случаях, когда указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава сельсовета в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а не только тогда, когда эти изменения точно воспроизводят положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, устава или законов Красноярского края[55].

В соответствии с частью 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ

изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, разграничение полномочий между органами местного самоуправления (за исключением случаев приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральными законами, а также изменения полномочий, срока полномочий, порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования [66].

Данным требованиям федерального закона не в полной мере отвечают положения пункта 5 статьи 58 Устава, по смыслу которых общее правило о том, что изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего соответствующий муниципальный правовой акт, содержат исключение, ограничивающееся случаями изменения полномочий, срока полномочий, порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления [55].

В свою очередь, другой пример, Конституционный Суд РФ отмечает, что региональные государственные органы обладают правом наделения органов местного самоуправления лишь полномочиями, которыми сами владеют.

В настоящее время существует проблема отсутствия конкретизации полномочий должностных лиц самоуправления.

Так, необходимо в этой связи упомянуть Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон «О гражданской обороне», а также Федеральный закон «Об уничтожении химического оружия» и ФКЗ «О чрезвычайном положении» [23].

Таким образом, указав лишь некоторые проблемы правового

регулирования местного самоуправления, мы можем отметить, что, не смотря на принятие многих законодательных актов, которые направлены на увеличение показателей эффективности проводимой государством политики в области регулирования местного самоуправления, таких действий оказалось недостаточно.

Одной из главных проблем является то, что муниципальные образования претерпевают экономическую несостоятельность.

Можем предположить, что данная проблема может быть решена, посредством объединения муниципальных образований сельских поселений. Данное объединение может быть осуществлено за счет перераспределения доходов и расширения налогообложения. Данный эффект, может быть достигнут благодаря сокращению и упразднению функциональных полномочий некоторых поселений. Такое распределение дает возможность для создания более четкого аппарата управления. В дальнейшем его развитии, будет заметен рост качества и количества предоставляемых муниципальных услуг, что будет характеризовать и увеличение бюджета муниципального образования.

В настоящее время наше государство стоит на пути совершенствования системы управления, при которой власти, государственная и местная, могли неразрывно взаимодействовать друг с другом, не порождая правовых споров и иных конфликтов. С данной целью и был создан Федеральный Закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Также проводится различие между полномочиями органами местного самоуправления и национальными властями. Конституция Российской Федерации предусматривает совместную юрисдикцию.

В свое время, принятие данного законодательного акта стало важным шагом к законодательному закреплению демократического характера российского государства, так как местное самоуправление служит прямым доказательством соблюдения демократического строя, а также на местном уровне российские граждане могут непосредственно реализовывать свое

право на участие в государственном управлении.

В тексте Закона происходит разграничение;

- полномочий органов государственной власти РФ;
- полномочий органов государственной власти субъектов в сфере местного самоуправления;
- предметы ведения местного самоуправления.

Согласно нормам данного закона, государство гарантирует гражданам развитие местного самоуправления. В связи с этим оно должно создавать все необходимые условия организационные, правовые и финансовые, - для того, чтобы правильно организовать деятельность органов местного самоуправления.

Однако, на деле Закон не соблюдает в полной мере данные условия.

На наш взгляд, законодатель до сих пор не разработал четкую концепцию в решении вопросов местного самоуправления.

В то же время Закон наделяет ОМС отдельными государственными. Данный факт свидетельствует о том, полномочия выходят за границы деятельности местного самоуправления, если рассматривать его в качестве вида самоорганизации населения местных территориальных образований с целью решения вопросов местного значения.

Стоит также отметить, что данная проблема больше затрагивает область применения конституционных норм. Конституция говорит о том, что ОМС не входят в систему органов государственной власти, и в то же время, дает им возможность наделения их государственными полномочиями.

На наш взгляд, это говорит о недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении. Ведь в связи с этим возникает и пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения.

Также стоит отметить, что государственная поддержка местного самоуправления также недостаточно урегулирована. В связи, с чем возникают и вопросы экономического характера. Решение данной проблемы

некоторые авторы находят в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Стоит также отметить, что Закон о местном самоуправлении претерпел множество изменений за последние 15 лет. Это говорит о том, что изначальная его идея достаточно исказилась.

С. Д. Князев в своих трудах указывает, что местное самоуправление есть не что иное, как неотъемлемый элемент целостной общероссийской системой народовластия. Конституция же при этом является гарантом, предназначение которого заключается в регламентации положений, направленных на реализацию решений органов и должностных лиц местного самоуправления, а также населения муниципальных образований, которые были разработаны в рамках наделенной компетенции.

Для того, чтобы выявить недостатки правового регулирования местного самоуправления, необходимо обратить внимание на то, что на сегодняшний день, как мы уже упоминали в начале диссертационного исследования, местное самоуправление все еще претерпевает множество изменений и до конца не прошло путь его становления. Однако, не смотря на переходный этап, уже можно выявить множество недостатков нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу.

Сам по себе процесс формирования местного самоуправления можно охарактеризовать и как положительное явление, так и в качестве отрицательного. Модернизация чего-либо – это всегда стремление достичь совершенства, преобразовать объект таким образом, чтобы он функционировал в полной мере. Но и, конкретно, процесс модернизации местного самоуправления в настоящее время нельзя назвать вполне удачным, так как есть и множество пробелов и проблем, хоть и были устранены проблемы предыдущих редакций правовых актов, а также правоприменительной практики.

Пожалуй, основной причиной некоторых неэффективных действий

является то, что преобразование местного самоуправления происходит в условиях финансово-экономического и политического кризисов.

Как мы уже писали, после принятия Конституции РФ, был принят Федеральный закон о местном самоуправлении. Данный законодательный акт установил поддержку местного самоуправления государством. Так, исходя из его положений, впервые была регламентирована возможность создания объединений муниципальных образований. Они могли создаваться в форме ассоциаций, а также союзов. Их целью является координация деятельности органов местного самоуправления, контроль и порядок реализации прав и интересов.

Но данный нормативный акт не был принят в практической деятельности, вследствие чего был принят уже ныне действующий Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления. Причин отмены акта было множество: территориально-организационная основа местного самоуправления; проблема, состоящая во взаимосвязи местного самоуправления и государственной власти и иные проблемы.

Модернизация по своей сути предопределяет изменения в той или другой сфере, а также в нормативно-правовых актах местного самоуправления. Полагаем, что нормативные акты и в настоящее время требуют изменений, так как достаточно большое количество пробелов имеют место быть.

Еще в начале 21 века Президент Российской Федерации в своем послании к Федеральному Собранию обратился с целью побуждения к реформированию местного самоуправления. Реформа местного самоуправления определяется как форма реализации народом данной ему власти. Кроме того, её можно определить как форму развития и достижения задач, которые были поставлены перед населением муниципального образования.

Современный Федеральный закон более детально урегулировал

вопросы местного значения. Кроме того, он упростил категории муниципальных образований, а также задал критерии, разграничивающие такие образования.

Не смотря на все плюсы Нового Закона, в нем присутствуют и некоторые пробелы, и противоречия. Так, например, Закон устанавливает процедуру местного референдума, но не указывает условия его проведения.

Стоит также отметить, что данный акт устанавливает положения, согласно которым происходит возвышение роли представительных органов местного самоуправления.

Но, так же, как и другие ученые, мы можем отметить, что в настоящее время предполагаемое направление, о котором говорилось выше, не было реализовано. Возможно, причина данного явления кроется в подмене работы выборных органов деятельности муниципальных чиновников.

Следует также отметить, что проблема заключается и финансовом регулировании местного самоуправления

Финансовая база МСУ состоит из нескольких элементов:

- приобретение средств в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством;
- приобретение средств при помощи увеличения собственных доходов.

Основная проблема состоит в том, что финансовая база недостаточно урегулирована, в связи с чем, бюджеты многих муниципальных образований меньше, чем того необходимо для реализации необходимых полномочий и удовлетворения потребностей населения.

В настоящее время местное самоуправление обладает большим значением для социальной, политической и экономической сферы.

Экономическое значение местного самоуправления заключается во внесении вклада в экономику страны, увеличение эффективности функционирования хозяйства и иные причины.

Социальное назначение местного самоуправления заключается в

достижении улучшения качества жизни населения муниципального образования. Согласно законодательству, одной из главных ОМС является обеспечение удовлетворения потребностей жителей муниципальных образований.

Среди таких мероприятий можно выделить введение дотаций с целью поощрения должностных лиц. Такие дотации вводятся для достижения эффективного социально-экономического развития всего местного самоуправления.

Политическое же значение заключается в совершенствовании способов народовластия. Законодательное увеличение возможностей для участия населения в решении вопросов местного значения.

Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей[23].

Также, в структуру правовой основы входят федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы местных органов и иные правовые акты, которые могут устанавливать положения, касающиеся вопросов деятельности органов местного самоуправления.

Однако, не все нормативные акты будут составлять правовую основу, а только те, которые можно назвать базовыми, именно те, которые мы перечисляли выше, включая ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Кроме того, важной составляющей, как уже упоминалось, является Европейская хартия местного самоуправления, так как она является основополагающим актом, на который опираются остальные российские законы о местном самоуправлении.

Таким образом, в структуру правовой основы самоуправления входит

нормативно-правовые акты различных уровней властей: федеральные, региональные и муниципальные. При формировании правовой основы необходимо учитывать лишь системный подход, так как при ином подходе невозможно будет охватить такое множество законодательных актов.

Кроме того, среди законов, регулирующих работу органов местного самоуправления, можно назвать [4]:

- Бюджетный кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и иные законодательные акты.

Европейская хартия содержит в себе 18 статей, каждая из которых создает основы местного самоуправления для стран, подписавших её. В ней устанавливается понятие местного самоуправления, сфера компетенции, законодательные основы и все основные положения.

Глава 8 Конституции РФ посвящена именно местному самоуправлению. Она содержит в себе 4 статьи, которые задают основу для всего российского законодательства о местном самоуправлении.

Бюджетный кодекс РФ регулирует составление бюджетного плана для муниципального образования, а налоговый кодекс регулирует порядок сбора и установление видов местных налогов с населения.

Основным законом, который регулирует деятельность органов местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В свое время, принятие данного законодательного акта стало важным шагом к законодательному закреплению демократического характера российского государства, так как местное самоуправление служит прямым доказательством соблюдения демократического строя, а также на местном уровне российские граждане могут непосредственно реализовывать свое право на участие в государственном управлении.

В тексте Закона происходит разграничение [13];

- полномочий органов государственной власти РФ;
- полномочий органов государственной власти субъектов в сфере местного самоуправления;
- предметы ведения местного самоуправления.

Согласно нормам данного закона, государство гарантирует гражданам развитие местного самоуправления. В связи с этим оно должно создавать все необходимые условия организационные, правовые и финансовые, - для того, чтобы правильно организовать деятельность органов местного самоуправления.

Однако, на деле Закон не соблюдает в полной мере данные условия.

На наш взгляд, законодатель до сих пор не разработал четкую концепцию в решении вопросов местного самоуправления.

В то же время Закон наделяет ОМС отдельными государственными полномочиями. Данный факт свидетельствует о том, полномочия выходят за границы деятельности местного самоуправления, если рассматривать его в качестве вида самоорганизации населения местных территориальных образований с целью решения вопросов местного значения.

Стоит также отметить, что данная проблема больше затрагивает область применения конституционных норм. Конституция говорит о том, что ОМС не входят в систему органов государственной власти, и в то же время, дает им возможность наделения их государственными полномочиями.

На наш взгляд это говорит о недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении. Ведь в связи с этим возникает и пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения.

Также стоит отметить, что государственная поддержка местного самоуправления также недостаточно урегулирована. В связи, с чем возникают и вопросы экономического характера.

Для того, чтобы усовершенствовать территориальные законы и Закон о

местном самоуправлении, а также привести их к международным стандартам, а конкретно к положениям Европейской хартии местного самоуправления, были введены такие законодательные акты, как:

- Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

- постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Данные нормативные акты были созданы с целью осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления, выявления недостатков их организации. Однако, взяв во внимание то, что проблемы местного самоуправления до сих пор актуальны, то данные акты не послужили эффективным способом преобразования ОМС [10].

Также стоит отметить, что Законы об административно-территориальном устройстве и территориальной организации местного самоуправления содержат положения об однородных отношениях. По сути, одно и то же, не смотря, на то, что они регулируют различные области законодательного регулирования: компетенция субъектов и совместное ведение РФ и её субъектов.

На наш взгляд, решением законодательных проблем местного самоуправления станет унификация законодательства о местном самоуправлении. Для того, чтобы все нормы были приведены в единые стандарты и отражали одну суть, а не противоречили друг другу.

Зачастую, в ходе практической деятельности возникает проблема неверной трактовки смысла законодательных актов о местном самоуправлении, с чем население муниципальных образований часто обращаются в судебные органы.

В итоге хотелось бы отметить, что в ходе практической деятельности достаточно много граждан выступают с инициативой проектов нормативно-правовых актов, однако, стоит отметить, что в полной мере таким правом может пользоваться лишь сам орган местного самоуправления, о чем и было изложено в указанном определении. Что касается некоторых вопросы формирования представительного органа муниципального образования, то здесь также возникают разногласия.

Таким образом, основополагающей задачей на современном этапе совершенствования правотворчества становится использование технико-юридических правил в правотворчестве. Высококвалифицированный подход к созданию нормативно-правовых актов, с использованием юридической техники, позволит нам обеспечить нормативные правовые акты высоким уровнем качества и устойчивостью правового регулирования, а также исключение ошибок юридического характера, которые имеют непосредственное влияние на правоприменительную и судебную практики. Так же, имеет место, и влияние на ускорение и облегчение процесса на правотворческую деятельность, при написании законодательного акта, использование всех правил и принципов юридической техники. Как итог, законодательное содержание текстов нормативных документов будет удобным в применении, точным, лаконичным и понятным всем.

Глава 3 Предложения по совершенствованию муниципального правотворчества на территории Российской Федерации

3.1 Систематизация муниципальных правовых актов как мера по совершенствованию муниципального правотворческого процесса

Современное местное самоуправление является важной частью системы государственной власти и необходимой частью демократической страны. Для решения проблем местного значения органы местного самоуправления и должностные лица имеют право принимать нормативно-правовые акты.

В принятии собственных правовых актов органы и должностные лица местного самоуправления самостоятельны. «Муниципальным образованиям следует принимать кодифицированные либо консолидированные нормативные правовые акты (а в отношении актов ненормативного характера - кодифицированные либо консолидированные акты)» [68].

Анализ возможности систематизации муниципального правового поведения приводит нас к выводу, что необходимо принять положения о муниципальном законодательном процессе, которые будут регулировать все законодательные органы, выделять и подробно описывать каждый этап законодательного процесса, а также предоставлять образцы документов. И решения принимаются ответственными органами власти и должностными лицами по каждому законопроекту муниципального закона.

Указанный единый правовой акт «сможет содержать в себе целый ряд правовых актов, создаст удобство в отыскании и пользовании нормативными документами гражданам, органам и должностным лицам всех уровней власти, нормализует муниципальный правотворческий процесс» [18].

В целях обеспечения единого правового пространства, исключения принятия нормативных правовых актов, противоречащих действующему законодательству, прокуратура Красноярского края принимает активное участие в правотворческом процессе органов местного самоуправления. Изучаются проекты нормативных актов, направляются замечания на них, представители прокуратуры участвуют в заседаниях муниципальных органов.

В 1 полугодии 2019 года органами прокуратуры Красноярского края проверено свыше 15 тысяч проектов муниципальных нормативных правовых актов, в связи с выявленными противоречиями субъектам правотворческой деятельности направлено более тысячи писем с замечаниями.

Как правило, замечания были связаны с нарушением муниципальными органами компетенции при разработке проектов нормативных правовых актов, противоречием нормам федерального и краевого законодательства в сфере правового регулирования вопросов формирования бюджета, предоставления муниципальных услуг, исполнения муниципальных функций, противодействия коррупции.

В частности, путем направления замечаний десятки проектов муниципальных нормативных актов приведены в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации в части регулирования перечня случаев, являющихся основанием для проведения в отношении граждан и юридических лиц внеплановых проверок в рамках муниципального жилищного контроля.

По замечаниям прокуроров из проектов нормативных актов, регламентирующих организацию и проведение конкурсов на замещение должности главы муниципального образования, исключены положения, противоречащие федеральному законодательству о выборах.

Прокурорами принято участие в 655 заседаниях органов местного самоуправления Красноярского края, их комитетов, комиссий, рабочих групп, на которых обсуждались проекты нормативных правовых актов,

затрагивающие права и свободы граждан. В результате проведенной работы удалось предотвратить принятие более 1100 незаконных муниципальных нормативных актов.

Прокурорами городов и районов инициируется принятие муниципальными органами необходимых правовых актов в связи с изменениями федерального, краевого законодательства, а также выявлением пробелов в правовом регулировании.

В истекшем полугодии в адрес органов местного самоуправления в порядке статьи 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» направлено 1222 представления, информационных письма и предложения о необходимости принятия или приведения в соответствие с изменениями законодательства нормативных правовых актов. В результате муниципалитетами приняты нормативные правовые акты (разработаны проекты) в сфере регулирования бюджетного, жилищного, земельного, налогового и иного законодательства [81].

Для оказания помощи муниципалитетам в формировании правовой базы горрайпрокурорами разработано 195 модельных актов, на основании которых муниципальными органами принято 910 нормативных правовых актов, с использованием предоставленного уставами прокурору права нормотворческой инициативы внесено 342 проекта нормативных актов.

Так, по результатам рассмотрения правотворческих инициатив приняты муниципальные акты, скорректировавшие в соответствии с изменившимся федеральным и краевым законодательством процедуру проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их проектов. Ряд нормативных актов приведен в соответствие с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», установившими новый подход к планированию закупочной деятельности.

Большинством прокуроров путем внесения в представительные органы проектов решений обеспечено приведение уставов муниципальных образований в соответствие с принятыми в 2018-2019 гг. федеральными законами, которыми внесены многочисленные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части перечня вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления по их решению.

Активное участие органов прокуратуры в правотворческой деятельности муниципалитетов Красноярского края будет продолжена.

Таким образом, в сложившейся в мире ситуации, направленной на борьбу с коронавирусом COVID-19, муниципальным органам самоуправления необходимо регулярно и оперативно обновлять, а также вносить изменения в муниципальные нормативно-правовые акты.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральным законом от 30.03.1999[6] № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 762-р [9], статьей 90 Устава Красноярского края, учитывая письмо Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Красноярскому краю от 09.04.2020 № 24-00-17/02-4567-2020, решение краевой комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 09.04.2020 № 12, было решено внести изменения в указ Губернатора Красноярского края от 27.03.2020 № 71-уг «О дополнительных мерах, направленных на

предупреждение распространения коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, на территории Красноярского края» [71]:

1. Добавить «помимо предоставления услуг по лицензии на осуществление медицинской деятельности» в дополнение к пункту 2 пункта 3;

2. В Статье 2.1: Статью 10 следует изменить следующим образом: «10) Организации, которые обеспечивают производство и / или доставку продовольственных и / или непродовольственных товаров и занимаются поставкой материалов (сырья) (доставка, Транспорт) организация, производство сырья и комплектующих;;;»

3. Пункт 12 следует изменить следующим образом: «12) Организации, составляющие инфраструктуру, поддерживающую МСП, и общественные объединения работодателей»;

4. Пункт 21 изложить в следующей редакции: «21) когда адвокаты выполняют свои обязанности по оказанию правовой помощи гражданам и организациям»;

5. Пункты с 22 по 37, дополняющие следующее:

- «22) состоит из медицинских страховых организаций, занятых в сфере обязательного медицинского страхования;

- 23) Организации по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры, организации по обеспечению функционирования систем регистрации и видеозаписи нарушений дорожного движения.

- 24) организации, занимающиеся техническим обслуживанием и ремонтом бортовых самописцев и бортового оборудования (стороннего бортового оборудования), которые используют спутниковую навигационную технологию ГЛОНАСС или ГЛОНАСС / GPS для обеспечения сбора, хранения и передачи данных о местоположении транспортных средств;

- 25) организации, обеспечивающие защиту зданий, сооружений и территорий, а также организации, занимающиеся установкой,

обслуживанием и ремонтом систем безопасности и противопожарной защиты;

- 26) организации, которые задействуют и обеспечивают товары и услуги, требуемые организациями строительной отрасли, указанными в подпункте «d» пункта 1, подпункт «d» пункта 5 подпункта 14 настоящего Закона;

- 27) организации, занимающиеся продажей семян, посадочного материала (рассады), удобрений и садового инвентаря;

- 28) организации, осуществляющие деятельность в рамках Закона о национальной обороне, и связанные (контрактные) организации, предоставляющие товары, работы и услуги в соответствии с национальными контрактами (контрактами) в соответствии с Законом о национальной обороне;

- 29) Поставка товаров, работ и услуг осуществляется соответствующей (подрядной) организацией для внедрения системы для формирования непрерывного производственного цикла организации;

- 30) организации, занимающиеся производством и продажей контрафактной печатной продукции;

- 31) организации, занимающиеся распространением медийной продукции;

- 32) организации, занимающиеся обслуживанием кассовых аппаратов;

- 33) организации, занимающиеся деятельностью по защите животных, включая животных без владельцев и животных, от которых отказались владельцы;

- 34) организации, предоставляющие услуги по транспортировке, учету и аудиту организациям, которые не приостановили свою деятельность в соответствии с федеральными и региональными законами и нормативными актами, направленными на предотвращение распространения коронавирусной инфекции;

- 35) организация, занимающаяся техническим обслуживанием и ремонтом различных транспортных средств;
- 36) организации, занимающиеся ремонтом бытовой техники, послепродажным обслуживанием и обслуживанием компьютерной техники и периферийного оборудования;
- 37) другие организации, определяемые Правительством Красноярского края с учетом социально-экономических условий Красноярского края;

6. Пункт 1 статьи 2.4 следует изменить следующим образом: «2.4. В соответствии с Законом о федеральных и региональных законах, направленным на предотвращение распространения коронавирусной инфекции, распорядиться, чтобы работодатели, чья деятельность не была приостановлена, обеспечили принятие списка определенных работников (согласно договору гражданского права). Решение исполнителя. "Правовой акт, не носящий нормативного характера, - «это документ индивидуально-правового характера, не содержащий в себе новую правовую норму, а только применяющий правовые предписания к конкретному субъекту или субъектам на основе норм, содержащихся в нормативных правовых актах» [65].

Обращаем ваше внимание на то, что, в свою очередь, для того, чтобы в дальнейшем осуществлять надлежащую систематизацию по нему, особенно учета, необходимо четко понимать и разграничивать нормативные действия на муниципальном уровне, как описано выше, муниципальные нормативные правовые акты (в том числе сформулированные в форме правовых актов). Решение) Решение, принятое на местном референдуме (собрании граждан), включается в правовые акты муниципальных нормативных актов субъектов Российской Федерации.

Поэтому систематизация правовых актов - это деятельность, направленная на упрощение правовых актов путем включения существующих правовых документов в единую и согласованную систему.

На уровне муниципальных образований необходимость проведения систематизации определяется:

- «противоречивостью нормативных актов, а иногда и противоречивостью положений законодательства непосредственно внутри одного нормативного акта;
- накоплением большого числа нормативных актов в процессе преобразований, которые происходят в стране;
- засоренностью законодательного массива недействующими или дублирующими предписаниями;
- большим числом субъектов муниципального правотворчества (что является причиной возникновения коллизии между нормативными актами, ими издаваемыми);
- важностью и значимостью обеспечения удобства пользования нормативными актами и разграничения актов нормативного и ненормативного характера» [88].

Следует отметить, что муниципалитеты должны принять регулирующие или сводные регулирующие законы и положения, чтобы объединить муниципальные правила с единым надзором за связями с общественностью.

Поэтому одним из основных направлений, требующих систематических муниципальных законов и нормативных актов, является муниципальный законодательный процесс.

До сих пор, хотя федеральный законодательный орган передал этот вопрос им для самостоятельного принятия решений, не все муниципалитеты полностью определили муниципальные законодательные процедуры.

В частности, Закон № 131-ФЗ предусматривает, что местные органы власти и их должностные лица самостоятельно определяют в уставах и других нормативных правовых актах:

- порядок и регламент внесения проектов муниципальных правовых актов, а также перечень и образцы прилагаемых к ним документов;

- порядок опубликования муниципальных правовых актов с возможностью ознакомления с ними гражданами муниципалитета (за исключением случаев, предусмотренных законодательством);

- порядок вступления в силу муниципальных правовых актов (за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, вступающих в законную силу в силу в соответствии с нормами налогового законодательства Российской Федерации. [89]

На основании анализа уставов большинства российских муниципалитетов можно сделать вывод, что обязательные требования вышеупомянутого Закона № 131-ФЗ не регламентированы, а обычно включены в два или три нормативных акта или не существуют вообще.

Мы предлагаем внедрить управление муниципальными юридическими актами муниципального законодательного процесса, и мы не только рекомендуем объединять их, но и тщательно пересматривать их в определенной степени, чтобы исключить дублирующие правовые нормы, таким образом, чтобы создать единый законодательный процесс для изучения объединенного Законодательный процесс может четко определить весь процесс создания правовых норм.

Кроме того, систематический процесс принятия муниципальных правовых актов может позволить различать муниципальные правовые акты по их нормативному характеру.

В частности, П.А. Бышков предлагает «разрабатывать муниципальным образованиям кодексы нормативных правовых актов. По мнению ученого, процесс кодификации может позволить системно объединить в кодексе нормативных актов муниципального образования все нормы, которые входят в нормативную систему муниципального образования, дифференцировав нормативные и ненормативные правовые акты в правовой системе определенного муниципалитета» [74].

Особо стоит отметить, что «наиболее четкое понимание и разделение муниципальных нормативных правовых актов и муниципальных ненормативных правовых актов необходимо для реализации их правильной систематизации в будущем. Отсутствие четких критериев нормативности дезориентирует работников органов местного самоуправления, что влечет предоставление правовых актов, которые в свою очередь не подлежат включению в регистр» [73].

Поэтому, если не будет нормативного правового слияния, такие определения, как «муниципальные нормативные правовые акты» и «муниципальные правовые акты, которые не носят нормативного характера», не смогут решить некоторые проблемы и конфликты при систематизации муниципальных правовых актов.

Мы считаем, что перед внедрением процесса, связанного с объединением всех муниципальных нормативных актов с единым нормативным актом, они должны быть введены в систему в направлении, требующем регулирования определенных нормативных актов.

Это позволит минимизировать его количество, устранить дублирующие правовые нормы и выявить противоречия в законодательных положениях. Таким образом, основные задачи, связанные с процессом кодификации муниципальных законов и правил в конкретных городах, станут проще.

Только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности органов местного самоуправления.

Соответственно, в качестве мер по систематизации муниципальных правовых актов предлагаем следующее:

- 1) «на начальном этапе структурировать муниципальные правовые акты исходя из однородности общественных отношений, которые они

регулируют, и формировать консолидированные либо кодифицированные нормативные акты;

2) на законодательном уровне провести разграничение муниципальных нормативных правовых актов и муниципальных правовых актов, не носящих нормативного характера» [14].

Таким образом, резюмируем, что сегодня актуальна систематизация муниципальных правовых актов, проводить которую необходимо исходя их однородности общественных отношений, которые они регулируют, и формирования консолидированных или кодифицированных нормативных актов.

Наличие муниципального правотворчества - важный показатель самостоятельности местных сообществ, однако в настоящее время в муниципальных образованиях накопилось большое количество правовых актов, внутренне не согласованных, как правило, устаревших либо противоречащих федеральному и региональному законодательству.

Считаем, что сегодня необходимо законодательное разграничение муниципальных нормативно – правовых актов и муниципальных правовых актов, не носящих нормативного характера.

3.2 Совершенствование нормативного закрепления правотворческой инициативы граждан в процессе реализации муниципального правотворчества

Сущность правовой инициативы (как способа правовой жизни) заключается в том, что «субъекты обладают возможностью (и используют ее) своими целенаправленными правомерными действиями, имеющими творческий характер, вызывать к жизни права и обязанности, изменяя или прекращая их, оказывать влияние на процессуальные правила их реализации» [55].

Инициатива или сам процесс инициативной деятельности можно

охарактеризовать как самостоятельный, творческий, на основе свободного волеизъявления осуществляемый процесс по осмыслению, созданию, выработке, внесению, обнародованию и реализации какого-либо общественно значимого, полезного предложения, проекта, концепции, технического новшества (изобретения) и т.п.

В системе непосредственной демократии следует различать «институты непосредственного осуществления власти народом (референдум, прямые выборы, отзыв народом своих представителей) и институты участия граждан в управлении делами государства (народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан, общественные инициативы, публичные слушания, консультативный референдум, всенародное обсуждение проектов правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления, сходы граждан, митинги, демонстрации)» [70].

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, избирательных и иных общественных объединений. Дело в том, что сбор подписей в поддержку иницируемого 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 иницирует 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 расходуемых средств, находящихся на его банковском счете.

Как верно отмечает Ю.Г. Арзамасова, «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 защиту» [62].

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 разногласия 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.

Указанная стадийность правотворческого процесса «гарантирует

поэтапность продвижения проекта правового акта с целью принятия путем голосования в установленном порядке. Этот процесс может быть раздроблен на меньшие стадии, а именно — девять стадий, как это предлагает, например, М. А. Васильева. 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)» [27].

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.

Исторически сложилось так, что гражданская правотворческая инициативность в Российском государстве в принципе всегда была невысока, что объясняется хроническим отлучением общества не то что от процессов реализации инициативных предложений, но и от реального управления делами государства.

Положительные шаги для создания необходимых благоприятных условий для реализации правотворческой инициативы предпринимаются отдельными регионами.

Законопроект «Единой России» об инициативном или как его уже называют «народном бюджетировании» принят в Государственной думе в первом чтении. Как предполагалось, данный законопроект позволит вовлекать все больше людей в процесс принятия важных решений на региональном или муниципальном уровнях — от благоустройства парков до ремонта сельских ДК. Примечательной позитивной особенностью наших

дней стала активизация субъектов Российской Федерации в регулировании правотворческой инициативы граждан.

Примечательной позитивной особенностью наших дней стала активизация субъектов Российской Федерации в регулировании правотворческой инициативы граждан.

Депутат Законодательного собрания Красноярского края, инициировал проект «Народный бюджет» еще в 2007 году в Красноярском крае. Суть проекта заключалась в том, что жителям городов и районов края предлагалось самим определять приоритеты в расходовании средств местных бюджетов. На сегодняшний день совместная работа власти и населения над бюджетом продолжается. В 2016 году Красноярский край вошел в число участников федерального проекта по развитию инициативного бюджетирования, который предусматривает участие граждан в выборе объектов расходования бюджетных средств. Жители региона стали не только определять приоритеты для бюджета, но и выступать соинвесторами. Опыт инициативного бюджетирования в Красноярском крае доказал, что такой подход имеет ряд экономических и социальных эффектов. Во-первых, он позволяет выявить и решить именно те проблемы, которые волнуют людей больше всего. Во-вторых, граждане, считая себя соинвесторами проектов, бережно эксплуатируют объект впоследствии. В результате увеличивается срок службы созданных с участием граждан объектов, повышается удовлетворенность населения качеством социальной инфраструктуры. Муниципальные образования активно включаются в программу поддержки местных инициатив, конкурс стал очень популярным среди жителей районов. Особенно, когда подвели первые результаты. Практика показала, если есть реальные дела и граждане видят, что механизмы работают, они сразу включаются в процесс. Это подтверждает и количество участников, в 2016 году участие приняли шесть муниципальных образования, в 2019 году – уже 22 территории».

Чтобы получить субсидию из краевого бюджета органам местного

самоуправления необходимо провести собрания жителей, их идеи и предложения оформить в виде заявки, направить ее в краевой Институт муниципального развития. Важным моментом для реализации проектов является доленое участие в них местного бюджета и самих жителей (85% - краевой бюджет, 5% - муниципальный, 3% - средства граждан и еще 7% - без обязательной «привязки» к источнику софинансирования. Направить средства можно на объекты культуры, места массового использования, коммунальную инфраструктуру, благоустройство и другие важные вещи. В 2020 году из краевого бюджета выделено 140 млн рублей на реализацию программы. За три года с 2017-2019 годы в программе приняли участие 15 муниципальных районов, 197 поселений, реализовано 254 проекта на сумму на 280 млн рублей.

Решение о том, какой проект будет выдвигаться на конкурс в конкретном поселении, принимается на общем собрании жителей. Также на собрании выбирается инициативная группа граждан, которая будет в дальнейшем контролировать весь процесс. Для решения всех этих задач очень важна активная гражданская позиция местного населения, которое готово не только заявлять, но и в какой-то части участвовать своими собственными финансовыми средствами в решении этих вопросов.

Законопроект «о народном бюджетировании» направлен на исполнение послания президента и поручений, которые он давал в ходе советов по местному самоуправлению. Он позволит через три года выйти на распределение 5% бюджета. Законопроектом предлагается закрепить инициативные проекты граждан в качестве особой формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Инициаторами проектов могут быть как группа граждан, органы общественного самоуправления, староста сельского населенного пункта, а также иные лица, которые осуществляют деятельность на территории данного МСУ или его части. Предусматривается положение, чтобы вносимые проекты действительно отражали мнение населения. С этой целью они должны

рассматриваться на сходах, собраниях и конференциях граждан. Важная часть законопроекта – это гарантия того, что инициативы граждан были обнародованы, поэтому обязательным условием является их опубликование и размещение в сети интернет и других средствах доставки информации.

Таким образом, граждане Красноярского края, могут полноценно участвовать как в бюджетировании, так и в правотворческом процессе своего края.

Посвященные ей нормы включаются в конституции и уставы субъектов РФ. Появилось также немало региональных законов о порядке осуществления народной правотворческой инициативы, соответствующие положения принимаются и непосредственно на муниципальном уровне.

При несомненном плюсе данного явления все же отметим, что нередко в регулировании на региональном уровне отсутствует четкость трактовки народной правотворческой инициативы.

По мнению А.В. Роговой, «правовая основа народной правотворческой инициативы дает реальную возможность учета действительных нужд и интересов народа» [58].

В связи с чем у населения повышается доверие к избранной власти, так как наглядно видны те результаты законодательной деятельности, на которые оно в данном случае рассчитывает.

Вследствие этого можно поддержать позицию А.В. Снурницыной и М.А. Поповой о «настоятельной необходимости разработки и принятия федерального закона о народной правотворческой инициативе граждан» [63].

Приходится констатировать, что в законодательстве субъектов (и это хорошо видно даже из наименований актов, которые мы привели) институты обращений граждан, петиций, народной правотворческой инициативы часто переплетаются между собой.

Достаточно наглядно это видно в Постановлении Правительства Красноярского края «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления» (с

изменениями на 24 декабря 2019 года)». В котором утвержденная программа Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления», которая пролонгирована Постановлением правительства Красноярского края «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации (с изменениями на 24 марта 2020 года)» [41].

В частности в подпункте 2.1 пункта 2, данного Постановления указывается о том, что принятие решения о разработке муниципальных программ осуществляется «Инициаторами предложений о разработке программы, предлагаемой к реализации с очередного финансового года, могут выступать органы государственной власти Красноярского края, иные государственные органы Красноярского края, органы местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края, юридические и физические лица». Что говорит, о возможности граждан Красноярского края участвовать в правотворческом процессе на муниципальном уровне.

Более детальный порядок реализации права на народную правотворческую инициативу регламентируется в Распоряжении Правительства Красноярского края от 9 августа 2013 года N 559-р, «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края (с изменениями на 4 октября 2019 года)» [4].

При рассмотрении проекта вышеуказанного Решения говорилось о проблеме ограничения прав граждан на законодательную инициативу путем расширения перечня вопросов, по которым законодательная инициатива не допускается. Однако докладчик, один из авторов проекта, объяснял это необходимостью копирования данной нормы из Решения о референдуме.

По нашему мнению, референдум и народная законодательная инициатива являются разными формами непосредственной демократии. Так, на референдуме результаты волеизъявления народа обязательны, а проект народной инициативы подлежит рассмотрению парламентом

(представительным органом), которым и принимается окончательное решение.

В связи с этим было бы логичнее рассматривать ограничения для указанной формы непосредственной демократии отдельно, исходя из ее сущности, а не путем искусственной привязки к законодательству о референдуме.

Вместе с тем в региональном законодательстве можно видеть разные варианты закрепления народной правотворческой инициативы.

Например, в Законе Алтайского края от 11 февраля 2002 г. «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» [35] устанавливается, что гражданин вправе ходатайствовать перед краевым Советом народных депутатов о возбуждении процедуры народной законодательной инициативы. В соответствии с данным Законом правотворческая инициатива граждан сопровождается предоставлением законопроекта.

Устав Волгоградской области [36] устанавливает, что законопроекты и предложения, которые направлены в областную Думу в порядке реализации права правотворческой инициативы граждан, подлежат рассмотрению Думой в первоочередном порядке.

При этом выделяются два вида инициативы: гражданская и законодательная.

Отметим, что при принятии упомянутого акта существовало мнение, что само внесение предложения о принятии закона уже следует рассматривать как правотворческую инициативу.

Вместе с тем нам видится позитивным моментом тот факт, что законодателем были разделены данные области. Так, внесение просто предложения законодатель называл гражданской инициативой, а внесение законопроекта - правотворческой инициативой.

Достаточно подробным образом урегулирован указанный вопрос в Законе Томской области от 12 февраля 2007 г. «О гражданской

законодательной инициативе в Томской области» [37].

В качестве вывода также отметим, что считаем возможным определить правотворческую инициативу как возможность специально уполномоченных субъектов и граждан Российской Федерации путем целенаправленной, творческой, правомерной деятельности вызывать к жизни права и обязанности, изменять или прекращать их, влиять на процессуальные правила их реализации.

Кроме того, следует законодательно разграничить правотворческую инициативу граждан как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и правотворческую инициативу как стадию правотворческого процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Так, под правотворческой инициативой граждан как стадией правотворческого процесса следует понимать право инициативной группы граждан ставить вопрос о разработке и издании правовых актов и вносить соответствующий проект нормативного правового акта на рассмотрение в законодательный (представительный) орган на уровне субъекта РФ и на муниципальном уровне власти [18].

В данном случае народом принимается опосредованное участие в правотворчестве и самостоятельно проект правового акта не разрабатывается.

И, в свою очередь, правотворческая инициатива граждан как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления является формой народовластия, подлежит реализации путем внесения инициативной группой граждан в законодательный (представительный) орган власти проекта правового акта, который составляется ими самостоятельно.

Разумеется, в обоих названных случаях не исключается установление в региональном акте необходимости сбора инициаторами определенного числа подписей граждан в поддержку своего предложения или проекта.

3.3 Использование методических рекомендаций органов государственной власти в муниципальном правотворчестве

Нормами Конституции РФ определено, что в государстве органы местного самоуправления не входят в общую систему государственных органов и являются самостоятельными в пределах полномочий, установленных на уровне федерального законодательства.

В соответствии с нормами Закона № 131-ФЗ в процессе реализации своих полномочий, органы местного самоуправления и их должностные лица имеют право принятия муниципально - правовых актов, не противоречащих нормам Конституции РФ и иным законам государства, как на уровне федерального права, так и местного[31].

Положения Закона № 131-ФЗ призваны способствовать созданию в Российской Федерации единообразного законодательного пространства посредством взаимодействия принимаемых нормативных актов на уровне муниципалитетов с федеральными и региональными законами.

Несмотря на это, исходя из анализа практической деятельности, из-за отсутствия достаточных материальных ресурсов и специалистов, в первую очередь юристов, как правило принятию подлежат акты, которые в полной мере или части противоречат нормам действующего российского законодательства.

Во избежание данного рода практики органами государственной власти оказывается правовая помощь в процессе реализации муниципального правотворчества, в частности это [20]:

- разработка модельных законодательных актов;
- разработка методических рекомендаций для реализации вопросов местного значения.

Несомненно, считаем, что данную практику можно назвать положительной. При этом, у данного института помощи существуют и значительные недостатки.

Например, допущенные в процессе разработки и принятия модельного нормативного акта ошибки, впоследствии могут найти прямое отражение в муниципальных правовых актах, которые принимаются на основе модельного [52].

К примеру, Минэкономразвития РФ были утверждены Методические рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления относительно реализации вопросов, связанных с поддержкой социально – ориентированных организаций некоммерческого типа.

Приложением № 8 к данным Рекомендациям регламентировано положение, связанное с порядком проведения публичных слушаний, которые могут быть инициированы главой определенного муниципалитета и назначаются органом муниципального образования.

Несмотря на это, нормами Закона № 131-ФЗ регламентировано, что публичные слушания которые проводятся по инициативе главы муниципалитета, подлежат назначению его главой.

При этом, нормами ст. 36 Закона № 131-ФЗ глава муниципального образования не всегда является одновременно главой местной администрации.

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 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.

Например, в случае, когда глава муниципалитета избирается представительным органом муниципалитета, то он исполняет полномочия его председателя или возглавляет местную администрацию.

В данном случае глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Соответственно, в рассматриваемом модельном акте демонстрируется непосредственное противоречие нормам российского федерального права.

Так, были утверждены Методические рекомендации, направленные на разработку правовых норм и правил, касающиеся благоустройства территорий муниципальных образований в Российской Федерации [30].

Данным документом были регламентированы:

- обязанности физических и юридических лиц, вне зависимости от их организационно – правовой формы, обеспечивать качественную и своевременную очистку и уборку земельных участков и прилегающих к ним территорий, которые они имеют на праве собственности или ином вещном праве;

- организация работ, связанных с очисткой и уборкой территории рынков, администрацией в соответствии с санитарными нормами;
- осуществление физическими и юридическими лицами организации содержания элементов благоустройства и др..

Таким образом, вышеуказанные положения в полной мере регламентируют обязанности собственников земельных участков и иных объектов недвижимости, реализовывать мероприятия, связанные с благоустройством не только принадлежащего им имущества, но и прилегающей ему территории [42].

Правила благоустройства, которые действовали до момента принятия вышеуказанных методических рекомендаций, также содержат в себе положения, которые прямо возлагают на владельцев недвижимости обязанности, связанные с содержанием прилегающей территории, а в некоторых субъектах РФ для оказания помощи органам местного самоуправления принимались модельные акты о благоустройстве территорий муниципальных образований, которые также содержали тождественные положения [43].

Вместе с тем положения правил благоустройства, которые предусматривают прямую обязанность собственников имущества содержать в надлежащем состоянии прилегающую территорию, признаются судами, противоречащими нормам российского федерального права [44].

На основании вышеизложенного, можно резюмировать острую необходимость законодательного регулирования данного рода общественных отношений, в первую очередь с установлением мер ответственности для должностных лиц, которые разрабатывают противоречащие закону нормы, нарушая таким образом законные права и свободы граждан соответствующего муниципального образования.

Для решения данной проблемы, в первую очередь, считаем целесообразным закрепить обязательную законодательную и антикоррупционную экспертизы модельных нормативных правовых актов и

методических рекомендаций, ввиду чего предлагаем дополнить полномочия Минюста РФ полномочиями, связанными с проведением правовой и антикоррупционной экспертизы подобных документов.

Так, если методические рекомендации или модельные акты разрабатываются для последующего применения их органами местного самоуправления, представляется возможным их согласование с Единым общероссийским объединением муниципальных образований.

В случае нарушения прав и свобод граждан нормативным правовым актом, которые дублирует положения методических рекомендаций или модельного акта, необходимо установить механизм привлечения к ответственности должностных лиц, которые подобный акт разработали и (или) приняли акт или согласовавших его принятие.

Тождественный механизм применим к модельным нормативным правовым актам и методическим рекомендациям, которые разрабатываются на уровне региональных органов государственной власти.

Заключение

На основании вышеизложенного исследования, определим основные выводы:

В Российской Федерации нормами Конституции РФ субъектам РФ и муниципальным образованиям предоставлены достаточно широкие полномочия, связанные с осуществлением нормативно-правового регулирования (ч. ч. 2, 4 ст. 76, ч. 1 ст. 132).

По предметам совместного ведения субъекты РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты в соответствии с нормами федерального законодательства. Вне пределов совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Органы местного самоуправления принимают нормативные акты в области управления муниципальной собственностью, местного бюджета, местных налогов и сборов, охраны общественного порядка и иных вопросов местного значения. При этом субъекты РФ и муниципальные образования вправе самостоятельно решать вопрос о порядке вступления в силу издаваемых ими актов. Вместе с тем в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина в этой части федеральным законодательством устанавливаются границы нормотворческой деятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Рассматривая значение муниципального правотворчества, проведен также анализ понятия и сущности обратной силы муниципальных правовых актов. В федеральном законодательстве отсутствует общее правило, ограничивающее субъекты РФ в возможности придания обратной силы принимаемым ими актам. Судебными органами включение соответствующих норм в нормативные правовые акты субъектов рассматривается как допустимое. Вместе с тем следует учитывать, что в отдельных случаях

придание закону обратной силы возможно исключительно в соответствии с федеральным законом (в частности, ст. 4 ГК РФ). Нарушение этого правила при принятии акта субъекта РФ влечет признание такого акта недействующим.

Было доказано, только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности органов местного самоуправления. В итоге следует отметить, что на практике существует немало проблем, относящихся к правовому регулированию деятельности органов местного самоуправления, а также к нарушениям таких норм. Не всегда законодатель вносит ясность в ту или иную норму Закона, но благодаря уже существующей судебной практике легче дать толкование таким нормам, а также установить конкретный порядок действий при возникновении аналогичных споров. Все возникающие споры говорят о том, что российское законодательство не является совершенным, обладает большим количеством пробелов, которые необходимо устранить.

Сам по себе процесс формирования местного самоуправления можно охарактеризовать и как положительное явление, так и в качестве отрицательного. Модернизация чего-либо – это всегда стремление достичь совершенства, преобразовать объект таким образом, чтобы он функционировал в полной мере. Процесс модернизации местного самоуправления в настоящее время нельзя назвать вполне удачным, так как есть и множество пробелов и проблем, хоть и были устранены проблемы предыдущих редакций правовых актов, а также правоприменительной практики.

Одной из главных проблем является то, что муниципальные образования претерпевают экономическую несостоятельность. Можем предположить, что данная проблема может быть решена, посредством

объединения муниципальных образований сельских поселений. Данное объединение может быть осуществлено за счет перераспределения доходов и расширения налогообложения. Данный эффект может быть достигнут благодаря сокращению и упразднению функциональных полномочий некоторых поселений. Такое распределение дает возможность для создания более четкого аппарата управления. В дальнейшем его развитии, будет заметен рост качества и количества предоставляемых муниципальных услуг, что будет характеризовать и увеличение бюджета муниципального образования.

Исходя из существующих нормативных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, мы пришли к выводу, что экономическая основа по значимости выступает наравне с правовой основой. Полагает, что авторы, исследующие данную проблему, справедливо уделяют достаточно много внимание именно экономической основе. Стоит также отметить, что проблемы экономической основы, чаще всего, возникают именно из-за несовершенства правовой основы местного самоуправления.

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.

В ходе исследования был оказан вывод о том, что эффективность реализации муниципального правотворчества в России необходимо оценивать посредством проведения законодательного мониторинга, в частности, анализа активности субъектов правотворчества, актуальность нормативных актов и проектов в том или ином муниципалитете, степень вовлеченности населения муниципального образования в разработку проектов нормативных актов.

Для укрепления законодательной основы реализации муниципального правотворчества в Российской Федерации предлагаем внести в действующее законодательство следующие изменения и дополнения:

- внести изменения в Закон № 131-ФЗ посредством включения в его нормы авторского определения муниципального правотворческого процесса, расширить перечень стадий его реализации (за счет таких стадий как планирование – проведение экспертизы нормативных актов муниципального образования – стадию промульгации);

- расширить соответствующие разделы уставов муниципальных образований посредством включения в них правовых норм, которые будут закреплять правотворческую инициативу общественных организаций, политических партий, групп общественного контроля.

В процессе исследования было доказано, что муниципальное правотворчество является неотъемлемой частью реализации местного самоуправления, опираясь как на общие принципы местного самоуправления, так и принципы признания, и его осуществления.

Таким образом, формированию концепции эффективной организации местного самоуправления в России способствовала бы деятельность органов местного самоуправления, направленная на повышение правовой культуры населения с одновременной активизацией его вовлечения в муниципальный правотворческий процесс.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян, С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации / С.А. Авакьян // Современные проблемы организации публичной власти: Монография / Рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.: ISBN 978-5-7205-1260-6. – [Электронный ресурс] - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/584388> (дата обращения: 21.01.2020)
2. Акмалова, А. А. Теория государства и права: учебное пособие / А.А. Акмалова, В.М. Капицын. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москв : ИНФРА-М, 2020. — 322 с. + Доп. материалы [Электронный ресурс]. — (Высшееобразование:Бакалавриат).www.dx.doi.org/textbook_58f0be30b0ebe2.91359649. - ISBN 978-5-16-103170-4. - Текст: электронный. - URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1047143> (дата обращения: 16.04.2020)
3. Алешина, И.А. и др. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: Саратовский социально- экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – С. 111. [Электронный ресурс]. URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1084469> (дата обращения: 01.04.2020)
4. Аминов, И. Р., Суфиянов, А. А. Активизация населения как условие совершенствования муниципального правотворчества // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №10-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktivizatsiya-naseleniya-kak-usloviy-sovershenstvovaniya-munitsipalnogo-pravotvorchestva> (дата обращения: 16.04.2020).
5. Арзамасов, Ю. Г. Реализация права законодательной инициативы в современной России: правовая регламентация, проблемы, практика // Государство и право. — 2018. — № 5. — С. 5–17.

6. Багаутдинова, Ю.Б. Российская правовая политика в осуществлении реформы местного самоуправления: Монография / Под ред. А.В. Малько; РАН, Саратовский филиал ин-та гос-ва и права, ГОУ ВПО «Тамб. гос. ун-т им. Г.Р. Державина». Научн.-образоват. центр правовой политики субъектов РФ. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2008. С. 130. [Электронный ресурс].URL: <https://new.znaniium.com/catalog/product/1043359> (дата обращения: 21.04.2020)
7. Батычко, В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2016 г. – С. 211.
8. Болотова, Т.В. Диспозитивные начала правового регулирования в муниципальном правотворчестве // Юридическая наука. 2019. №4. [Электронный ресурс].URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dispozitivnyie-nachala-pravovogo-regulirovaniya-v-munitsipalnom-pravotvorchestve> (дата обращения: 16.04.2020).
9. Быкова, А.Г. Муниципальное право — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с. — [Электронный ресурс]. URL:<http://www.iprbookshop.ru/73334.html>.— ЭБС «IPRbooks»
10. Бышков, П. А. Судебный контроль в системе контроля за местным самоуправлением // Правозащитник. 2016. № 1. С. 18. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2016/1/18>
11. Бялкина, Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №10. С.111-117. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-kompetentsii-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 21.04.2020).
12. Власенко, Н. А. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. Н. А. Власенко. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 544 с. - ISBN 978-5-16-108506-6. - Текст: непосредственный.
13. Жинкин, С.А. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России / С.А. Жинкин, Т.М. Чернявская // Общество и право. – 2016. – №2 (56). – С. 23. – [Электронный ресурс].URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-printsipov-pravotvorchestva-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 19.02.2020).

14. Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. (в ред. от 1 ноября 2010 г.) «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» // СПС ГАРАНТ

15. Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Закон г. Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 (в ред. от 29.05.2013) «О гражданской законодательной инициативе в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2003. № 2. Ст. 340.

17. Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 02.07.2014) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

18. Закон Красноярского края от 19.03.2015 № 8-3265 «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Красноярском крае» [Электронный ресурс]. Официальный сайт Красноярского края. URL: <https://www.sobranie.info/lawsinfo.php?UID=12374>

19. Закон Красноярского края от 19.03.2015 № 8-3265 «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Красноярском крае». [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. Красноярский край. URL: <http://zakon.krskstate.ru/0/doc/48650>

20. Закон Красноярского края от 26 июня 2008 г. № 6-1832 «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Закон Томской области от 12 февраля 2007 г. № 69-ОЗ (в ред. от 08.08.2011) «О гражданской законодательной инициативе в Томской области» // СПС «КонсультантПлюс».

22. Законом Красноярского края от 07.07.2009 № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/review/reg/rlawc/rlawc1232019-05-17.html/>

23. Залоило, М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие / М. В. Залоило ; под ред. Д. А. Пашенцева. — Москва: ИЗиСП : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 184 с. - Текст: непосредственный.

24. Иналкаева, К.С. Актуальные проблемы муниципального права — Саратов: Вузовское образование, 2018. — 357 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iprbookshop.ru/79637.html>

25. Каменева, Е.Н. Обжалование нормативных законных актов субъектов Российской Федерации // Право и макроэкономика. - 2018. - № 8. - С. 4-11 – Текст: непосредственный

26. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 29.12.2018 г. № 295.

27. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

28. Кутафин, О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2018. - 672 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.ru/68622801-Kutafin-o-e-fadeev-v-i-municipalnoe-pravo-rossiyskoj-federacii-uchebnik-3-e-izd-pererab-i-dop-moskva-prospekt-s.html>

29. Лазарева, Л. В. Комплексный подход к оценке заключения эксперта // Журнал Библиотека криминалиста.. — 2018. — № 3. С.193-199. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35110551>

30. Местное самоуправление: учебник для вузов (Высшее образование). / Н. С. Бондарь [и др.] ; под редакцией Н. С. Бондаря. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. - ISBN 978-5-534-03681-7.386 с. - Текст: непосредственный.

31. Миронов, А. Н. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учебное пособие / А.Н.Миронов, С.Н.Ушаков— Москва: ИНФРА-М, 2020— 201 с. - Текст: непосредственный.

32. Муниципальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 2: учебник для вузов (Высшее образование). / Н. С. Бондарь [и др.]; ответственный редактор Н. С. Бондарь. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. - ISBN 978-5-9916-9400-1. - 356 с. - [Электронный ресурс]. - URL: <https://urait.ru/bcode/451877> (дата обращения: 21.02.2020).

33. Никитин, С.В. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2018. 150 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://urait.ru/bcode/455074> (дата обращения: 21.01.2020).

34. Пахомов, Е.А. Вопросы реформы местного самоуправления в деятельности Конституционного суда Республики Саха (Якутия) // Вестник северо-восточного федерального университета им. М.К. Амосова. Серия: История. Политология. Право. 2018. № 2 (10). С. 29–37. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35302316>

35. Положение о противодействии и профилактике коррупции в г. Зеленогорске, утверждённое решением Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 24.09.2009 № 57-569р // СПС «КонсультантПлюс».

36. Постановление Администрации Брянской области от 26 марта 2008 года № 268 «О Модельных правилах благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка в муниципальном образовании Брянской области» // Официальная Брянщина. 2008. № 7. Официальный сайт.

Законодательство Брянской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://old.bryanskobl.ru/region/law/>

37. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Доступ из СПС ГАРАНТ

38. Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления» (с изменениями на 24 декабря 2019 года)» // СПС «КонсультантПлюс»

39. Постановление правительства Красноярского края «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации (с изменениями на 24 марта 2020 года)» // СПС «КонсультантПлюс»

40. Постановление Правительства Красноярского края от 15.07.2008 № 1-п «Об органах исполнительной власти Красноярского края» // СПС «КонсультантПлюс»

41. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 31.10.2018) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

42. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами

проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 2017. № 29. Ст. 4374.

43. Правдин, Д.Г. "Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления" Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, №. 3, 2011, С. 38-41. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/glava-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sisteme-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 21.01.2020).

44. Правовые акты: антикоррупционное исследование: научно-практическое руководство / отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. - М.: Договор, Волтерс Клувер, 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://izak.ru/upload/iblock/b05/b0524308148f6b8927d43a0a8979a919.pdf>

45. Правотворчество органов власти в Российской Федерации: трудности концепции и практики / Под ред. О.И. Цыбулевской. - Порт: ПАГС, 2018. - С, 204-205. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-ekspertiza-kak-instrument-povysheniya-kachestva-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 01.04.2020).

46. Правотворчество: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры (Бакалавр и магистр. Академический курс)/ А. П. Альбов [и др.]; под редакцией А. П. Альбова, С. В. Николюкина. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — ISBN 978-5-9916-6141-6. - 254 с. - Текст: непосредственный.

47. Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольственной политики Красноярского края от 26.12.2008 № 112-о5 [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. Красноярский край. URL: <http://zakon.krskstate.ru/doc/6852>

48. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Российская газета. 21 августа 2013 г. № 184.

49. Приказ Минстроя России от 13.04.2017 № 711/пр «Об утверждении методических рекомендаций для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов» // Доступ из СПС ГАРАНТ

50. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.03.2020 № 762-р. // СПС «КонсультантПлюс»

51. Распоряжении Правительства Красноярского края от 9 августа 2013 года N 559-р, «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края (с изменениями на 4 октября 2019 года)» // СПС «КонсультантПлюс»

52. Решение краевой комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 09.04.2020 № 12. [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. Красноярский край. URL: http://www.krskstate.ru/ag_goichs/accident/solution

53. Решение Красноярского краевого суда от 18.02.2019 по делу N За-10/2019 «О признании недействующими отдельных положений Устава Новоазимовского сельсовета Енисейского района Красноярского края», принятого Решением Новоазимовского сельского Совета депутатов Енисейского района Красноярского края от 17.01.2005. [Электронный ресурс]. Официальный Сайт Красноярского краевого суда. Красноярский край. URL: <http://kraevoy.krk.sudrf.ru/>

54. Решение Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 25 января 2007 г. № 26-284р «Об утверждении Правил землепользования и застройки г. Зеленогорска»; Решение Дудинского городского Совета депутатов от 24 декабря 2013 г. № 02-0036 «Об утверждении Правил землепользования и

застройки поселка Хантайское Озеро». [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал города ЗАТО Зеленогорска. Красноярский край. URL: <http://www.zeladmin.ru/gorozhanam/arhitektura/pravila-zemlepolzovaniya-i-zastrojki>

55. Решение Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 30.01.2018 № 48-268р «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал города ЗАТО Зеленогорска. Красноярский край. URL: <https://www.zeladmin.ru/administraciya/ocenka-reguliruyushego-vozdjestviya>

56. Решение Совета депутатов ЗАТО г. Зеленогорска от 30.01.2018 № 48-268р «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов». [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал города ЗАТО Зеленогорска. Красноярский край. URL: <https://www.zeladmin.ru/administraciya/ocenka-reguliruyushego-vozdjestviya>

57. Решение Совета депутатов Торбеевского городского поселения Торбеевского муниципального района Республики Мордовия от 24 мая 2013 года № 53 «Об утверждении Правил благоустройства территории Торбеевского городского поселения Торбеевского муниципального района Республики Мордовия» // Текст постановления размещен на официальном сайте Торбеевского муниципального района Республики Мордовия (<http://torbeevo.e-mordovia.ru>).

58. Роговая, А.В. Мониторинг состояния качества муниципального нормотворчества // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 39–48. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring->

sostoyaniya-kachestva-munitsipalnogo-normotvorchestva (дата обращения: 20.01.2020).

59. Рогоцкая, С. Больше стабильности и предсказуемости // Адвокатская газета. 2017. 25 апр. // URL: <http://www.advgazeta.ru/novosti/bolshe-stabilnosti-i-predskazuemosti> (дата обращения: 14.04.2020).

60. Румянцев, М. Б. Правотворчество в Российской Федерации: монография / М.Б. Румянцев. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019 – 324 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predmet-obschey-teorii-pravotvorchestva-vidy-pravotvorcheskogo-protssessa> (дата обращения: 21.04.2020).

61. Сериков, С.Г. Регулирование региональных социально - экономических систем // В сборнике: Институциональные и инфраструктурные аспекты развития различных экономических систем сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2017. С. 122-126. [Электронный ресурс]. URL: <http://irot.msk.ru/assets/files/sbornik-ou-2-chast.pdf>

62. Сидорова, Е.И. Место и роль органов местного самоуправления в системе субъектов обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 14- 18. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-v-mehanizme-realizatsii-publichnoy-vlasti> (дата обращения: 21.04.2020).

63. Снурницына, А. В. Проблемы совершенствования деятельности представительных органов местного самоуправления в механизме реализации права на достойный жизненный уровень // Вестник государственного и муниципального управления. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-sovershenstvovaniya-deyatelnosti-predstavitelnyh-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-mehanizme-realizatsii-prava-na> (дата обращения: 16.04.2020).

64. Сырых, В.М. История и методология юридической науки. М.: Норма; Инфра-М, 2017. – 463 с. – Текст: непосредственный

65. Тасеев, В.Б. "Проблемы местного самоуправления" Основы экономики, управления и права, №. 5 (11), 2013, С. 25-28. – Текст: непосредственный

66. Уваров, А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учеб. пособие / А.А. Уваров. — Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. — 320 с. – Текст: непосредственный.

67. Указ Губернатора Красноярского края от 27.03.2020 № 71-уг «О дополнительных мерах, направленных на предупреждение распространения коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, на территории Красноярского края». [Электронный ресурс]. Официальный информационный интернет-портал. Красноярский край. URL: <http://zakon.krskstate.ru/0/doc/65499>

68. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004020025>

69. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

70. Уманская, В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. — Москва: Норма, 2020. — 176 с. - Текст: непосредственный.

71. Упоров, И. В. Акты местной администрации: муниципально-правовой анализ // Проблемы современной науки и инновации. – 2017. – № 5. – С. 10-14. [Электронный ресурс]. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalno-pravovoe-regulirovanie-sfera-i-predely> (дата обращения: 12.02.2020).

72. Устав Волгоградской области от 24 февраля 2012 г. № 1-ОД (принят Волгоградской областной Думой 14.02.2012) (в ред. от 10.07.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

73. Уставный закон Красноярского края от 26 марта 2009 г. «О краевой народной инициативе» // СПС ГАРАНТ

74. Федеральный закон от 02.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3468.

75. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 15.04.20).

76. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // Российская газета. 29.12.2018. № 295.

77. Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 26.07.2019) «О прокуратуре Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/9612db5d2407ba1a131cc074e3c50a01fb2ddf97/ (дата обращения 14.04.2020).

78. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 42. Ст. 6376.

79. Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 1. Ст. 35.

80. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 29.12.2018 г. № 295.

81. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» //

82. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС ГАРАНТ

83. Яковлева Е.О. Теоретические и практические аспекты участия граждан в муниципальном правотворчестве // Ученые записки Тамбовского отделения РoCMY. 2018. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-i-prakticheskie-aspekty-uchastiya-grazhdan-v-munitsipalnom-pravotvorchestve> (дата обращения: 16.04.2020).

84. Bel G. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery // Journal Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1

85. Bergholz C. Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities // Journal Local Government Studies Volume 44, 2018 - Issue 1

86. Ian C. Elliott. Reimagining the future public service workforce // Local Government Studies Volume 45, 2019 - Issue 2.

87. Swianiewicz P. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? // Journal. Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1

88. Tribe L. and Matz J. The Uncertain Justice / The Roberts Court and the Constitution. N.Y.: Picador books. P. 317; Burns James M. Packing the Court. The Rise of Judicial Power and the coming crisis of the Supreme Court. N.Y.: Penguin Books. P. 4-5, 250-254.