

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»

Студент

М.В. Ермаков

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

д.ю.н., профессор, Н.А. Боброва

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

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретическая и правовая основа муниципального правотворческого процесса.....	7
1.1 Понятие муниципального правотворческого процесса и его место в системе правотворческой деятельности в России .....	7
1.2 Принципы муниципального правотворческого процесса, гарантии его осуществления .....	14
1.3 Стадии муниципального правотворческого процесса и его результаты...	25
Глава 2. Субъекты муниципального правотворческого процесса .....	35
2.1 Население как субъект муниципального правотворческого процесса.....	35
2.2 Правотворческая деятельность органов местного самоуправления и особенности ее осуществления.....	47
Глава 3. Основные направления совершенствования муниципального правотворческого процесса.....	60
3.1 Организационные и правовые меры по улучшению муниципального правотворческого процесса.....	60
3.2 Критерии эффективности муниципального правотворческого процесса	67
3.3 Особенности муниципального правотворческого процесса в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области .....	72
Заключение .....	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	85

## **Введение**

Актуальность темы. Муниципальный правотворческий процесс является не только важным и значимым условием для создания и развития правовой основы деятельности субъектов местного самоуправления, но и для формирования гражданского общества.

В современном демократическом государстве правовые нормы должны реально отражать интересы государства, общества и каждого гражданина. Не является исключением и Российская Федерация. Достижение данной цели в нашей стране обеспечивается участием в разработке правовых норм не только муниципальных органов власти, но и общественных объединений и населения муниципального района или городского округа. Только в таком случае появляются условия для отражения в нормах права воли большинства граждан России, а также условия для исполнения их надлежащим образом.

Вышеуказанное обуславливает актуальность проведения научных исследований проблематики муниципального правотворческого процесса, а также формулирование предложений по его совершенствованию и устранению имеющихся недостатков.

Учитывая активное развитие законодательства о местном самоуправлении и его длительное реформирование в нашей стране, необходимо отметить динамичность муниципального правотворчества, его неразрывную связь с правотворческими процессами на федеральном и региональном уровнях. В этой связи требуется переосмысление современных тенденций муниципального правотворческого процесса в условиях укрепления государством местного самоуправления как одной из основ конституционного строя Российской Федерации (ст. 12 Конституции РФ).

Степень разработанности темы. В сфере муниципального права важный научный вклад в исследование проблем муниципального правотворческого процесса России внесли П.А. Астафичев, Н.А. Антонова,

И.В. Бабичев, Н.А. Боброва, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, И.В. Гранкин, Н.А. Емельянов, А.А. Иванов, Е.М. Ковешников, М.А. Краснов, И.И. Овчинников, Г.Д. Садовникова, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, М.Р. Шайхуллин, Е.С. Шугрина и другие правоведы.

Отдельно отметим научные работы Н.А. Бобровой, посвященные местному самоуправлению [5-11], одна из которых в соавторстве с А.А. Ивановым [6] заняла 1 место на Всероссийском конкурсе статей преподавателей вузов.

Проблематике муниципального правотворческого процесса были посвящены диссертационные исследования последних лет. Их авторами являются Н.П. Алешкова, Н.А. Антонова, И.А. Баранов, Е.Н. Кузнецова, Н.В. Ломакина, О.В. Соловьева, Е.С. Шугрина и другие ученые. Однако в данных работах не всегда полноценно рассмотрена роль граждан в осуществлении данного процесса, не полностью выявлен организационно-правовой механизм принятия правовых актов на муниципальном уровне и пр.

Объектом данного исследования являются общественные отношения в сфере муниципального правотворческого процесса в России в целом, и в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области, в частности.

Предметом исследования является совокупность конституционных и муниципальных отраслевых норм, регулирующих муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации.

Цель исследования – формирование теоретических положений, развивающих концепцию муниципального правотворческого процесса в Российской Федерации, а также формирование предложений по совершенствованию деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса и регулирующих эту деятельность нормативных правовых документов в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области.

В соответствии с поставленной целью в данном исследовании очерчен следующий круг задач:

- 1) исследовать мнения о муниципальном правотворческом процессе в современной научной доктрине, сформулировать и обосновать собственные суждения о его содержании;
- 2) проанализировать законодательные и другие нормативные правовые акты (на федеральном, региональном и местном уровнях), регулирующие муниципальный правотворческий процесс;
- 3) определить стадии муниципального правотворческого процесса;
- 4) проанализировать содержание деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса (на примере муниципального образования Тындинский район Амурской области);
- 5) сформулировать критерии эффективности и стандарты муниципального правотворческого процесса;
- 6) расширить и уточнить содержание и объем муниципального правотворческого процесса;
- 7) подготовить предложения по совершенствованию правового регулирования муниципального правотворческого процесса в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области.

Методология исследования. В работе использовалась совокупность общенаучных и частноправовых научных методов, позволяющих достичь поставленную цель в ее теоретическом и практическом аспектах.

В частности, в данной работе использовались следующие методы: системный, методы анализа и синтеза, логический, общенаучные и ряд частнонаучных методов. С помощью традиционного формально-юридического метода проанализирован и обобщен правовой материал, касающийся муниципального правотворческого процесса России, а также выявлены признаки для его авторской интерпретации. В этой связи применен и лингво-юридический метод.

Использовались также исторический, социологический, хронологический и психологический методы.

Диалектическая методология диктует использование таких парных категорий, как сущность и явление, содержание и форма, дискретность и непрерывность, стабильность и реформирование, количество и качество, особенно при анализе перехода количества в качество. Так, множественность реформаторских законов в местном самоуправлении, начиная с 2014 года, привели к новому качеству местного самоуправления в составе понятия «публичная власть», усиливающего единство государственной власти и муниципальной власти.

Заключительным этапом этого реформаторского процесса явились поправки в Конституцию РФ 2020 года, относящиеся к главе 8 «Местное самоуправление», которые, по мнению множества ученых, означают фактическое аннулирование ст. 12 Конституции РФ, соответственно, принцип самостоятельности местного самоуправления и принцип автономности органов местного самоуправления от органов государственной власти (согласно статье 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»).

Использование вышеуказанных методов позволило раскрыть объект и предмет исследования в их целостности и всесторонности.

Работа состоит из трёх глав, содержащих восемь параграфов, введения, заключения, списка используемой литературы и используемых источников, включающего в себя несколько десятков наименований, в том числе на английском языке. Объём работы – 90 страниц.

# **Глава 1 Теоретическая и правовая основа муниципального правотворческого процесса**

## **1.1 Понятие муниципального правотворческого процесса и его место в системе правотворческой деятельности в России**

Муниципальные органы управления первыми узнают о реальных проблемах граждан, поскольку именно в органы муниципальной (местной) власти обращаются жители территориальной общины со своими проблемами, а потому обязаны своевременно отреагировать на эти обращения, в том числе и путем правового регулирования. Вместе с тем, как показывает проведенное Н.А. Бобровой и А.А. Ивановым исследование, «избиратели в целом не воспринимают районный уровень власти как инстанцию, способную решить их проблемы, при этом если глава района еще традиционно является адресатом их обращений (районные администрации были и до реформы), то райсоветы как инстанция не сумели «оттянуть на себя» значимое число обращений. Районные депутаты, не имея реальных полномочий, в лучшем случае превращаются в посреднические инстанции по пересылке жалоб в компетентные органы власти. Выходит, реформа МСУ не перенаправила граждан на уровень внутригородского района» [6, с. 25].

Мы солидаризируемся с мнением, согласно которому «муниципальное правотворчество в условиях правового дефицита государственного регулирования может помочь ликвидации пробелов в праве, укреплению законности и правопорядка на территории муниципального образования (территориальной общины), повышению юридической защиты граждан» [1].

В связи с этим вопросу муниципальной правотворчества должно уделяться особое внимание. Ведь именно на местном уровне принимается большое количество нормативно-правовых, индивидуально-правовых актов, административных договоров, которые в значительной степени влияют на

развитие или упадок системы муниципального (местного) самоуправления отдельно взятого муниципального образования [1].

Накопленный опыт правотворческой деятельности муниципальных (местных) органов власти определил ряд проблем, связанных с необходимостью исследовать теоретический аспект, который имеет важное значение для муниципального правотворчества. В основном речь идет о понятии, сущности правотворчества органов муниципального (местного) самоуправления, его места в системе правотворческой деятельности в России, а также механизма правового регулирования реализации правотворческих функций органов муниципального (местного) самоуправления.

Термин «муниципальное правотворчество» является сложным комплексным понятием. Долгое время данный термин не имел своего четкого определения. В юридической науке при рассмотрении вопроса о создании нормы права, правового акта, используются термины: «правотворчество», «законотворчество», «нормотворчество».

Правотворческую компетенцию муниципальных органов можно определить как совокупность установленных Конституцией РФ, законами и уставами муниципалитетов полномочий органов муниципальной (местной) власти по принятию нормативно-правовых актов по вопросам местного управления и отдельных государственных полномочий, переданных муниципальным (местным) органам власти.

Муниципальное правотворчество характеризуется «взаимным переплетением институтов представительной и непосредственной демократии, и которая определяется особенностями местного самоуправления, как власти, наиболее приближенной к населению. Это должно проявляться в предоставлении более широких возможностей для населения по осуществлению народного (муниципального) правотворчества. Законодательное регулирование компетенции муниципального образования



(территориальной общины) сегодня нуждается в совершенствовании. Вопросы местного значения является первичной материальной основой реализации компетенции муниципального образования (территориальной общины), а также одинаковыми для всех членов муниципальных образований (территориальных общин). Разграничению должны подлежать полномочия по решению указанных вопросов. Правотворческая компетенция муниципального образования (территориальной общины) является специфической категорией, которая характеризует положение муниципального образования (территориальной общины) в общей системе организации публичной власти в целом. Составными элементами категории «правотворческая компетенция муниципального образования (территориальной общины)» являются властные полномочия муниципальных образований по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы муниципальной власти (местного самоуправления)» [16, с. 67].

Немаловажное значение принадлежит проблеме «распределения правотворческих полномочий внутри самого муниципального образования (территориальной общины), а именно: между представительным и исполнительным органами муниципальной власти (местного самоуправления). Отграничение правотворческих полномочий органов муниципальной власти от полномочий органов федеральной государственной власти осуществляется в зависимости от сферы реализации соответствующих полномочий. Регулирование муниципальной правотворческой компетенции относится к отраслевому законодательству, которое определяет общие принципы такого разграничения. Основным из них является принцип правотворческого взаимодействия различных уровней публичной власти» [16, с. 67].

«Правотворческую компетенцию характеризуют законодательно закрепленные полномочия муниципальных органов по правовому

регулированию различных сфер общественных отношений, которые реализуются в соотношении с правотворческой деятельностью государства. Разграничения правотворческих полномочий между органами государственной и муниципальной власти осуществляется в зависимости от сферы реализации соответствующих полномочий. Правотворчество муниципальных органов может осуществляться только на основании и в пределах, установленных законодательством, которым органы местного самоуправления наделяются такими полномочиями.» [16, с. 68].

«Муниципальное правотворчество реализуется в рамках особого круга публичных дел. Характер разграничения публичных дел на местные и государственные позволяет говорить о том, что вопросы местного значения могут выступать как самостоятельная сфера публичной власти. В этом проявляется и особая связь муниципального правотворчества с государственным правотворческим процессом» [16, с. 68].

В муниципальном правотворчестве, как и в правотворчестве в целом, можно выделить три основные функции:

- 1) «обновление нормативно-правовых актов;
- 2) устранение пробелов в праве
- 3) упорядочивание действующих нормативно-правовых актов» [16, с. 68-69].

Важнейшей из указанных функций является обновление нормативно-правовых актов, поскольку позволяет оперативно реагировать на условия жизни и потребности населения и принимать новые или дополнительные нормативно-правовые акты, или осуществлять их полную замену. Функция позволяет упростить и облегчить пользование правовой базой.

Природа муниципального правотворчества раскрывается на основании выявления основных черт и особенностей муниципальной власти. К ним можно отнести:

1) «характер субъектов муниципального правотворчества (население, как первичный субъект, муниципальные (местные) органы власти – вторичные субъекты) локально-территориальный характер (реализация с помощью институтов местного самоуправления);

2) особая сфера реализации (вопросы местного значения и делегированные муниципальным органам отдельные государственные полномочия) организационная ограниченность муниципального правотворчества (формирование относительно самостоятельной системы нормативно-правовых актов муниципального уровня)» [16, с. 69].

Сущность муниципального правотворчества выражается в «функции территориальной общины и уполномоченных органов местного самоуправления по выявлению воли населения муниципального образования (территориальной общины) и формирование в соответствии с ней публично-властных предписаний, закрепленных в нормативно-правовых актах муниципального уровня, и которые признаются и охраняются государством» [16, с. 69].

«Муниципально-правовой акт - это решение по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятое непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или которые имеют индивидуальный характер» [16, с. 69].

Совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования (территориальной общины) составляет систему муниципально-правовых актов. К системе муниципально-правовых актов можно отнести:

- 1) «устав муниципального образования (территориальной общины);
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме;
- 3) правовые акты, принятые представительным органом муниципального (местного) власти;
- 4) правовые акты, принятые главой муниципального (местного) органа власти» [26, с. 43].

В обеспечении системности муниципальных правовых актов особое значение имеет федеральное законодательство государства. Именно оно определяют полномочия органов муниципальной власти и их должностных лиц по принятию правовых актов, а также порядок введения их в действие.

В юридической науке по-разному толкуются и способы муниципального правотворчества.

«Правотворчество органов местного самоуправления, является подзаконным правотворчеством - это форма деятельности уполномоченных субъектов местного самоуправления по созданию, изменению или отмене правовых норм» [26, с. 43].

В.В. Лазарев рассматривает следующие три способа правотворчества: «непосредственное, санкционированное государством, правотворчество народа» [43, с. 98].

Возможны три способа санкционированного муниципальной властью правотворчества:

- 1) «муниципальные органы по собственной инициативе разрабатывают нормы, которые приобретают юридический характер по предварительной санкции государства;
- 2) органы государства утверждают разработанные органами муниципальной (местной) власти нормативные акты;
- 3) государство создает общие (типовые) нормы (в форме рекомендаций), а местные органы их детализируют применительно к определенным условиям» [16, с. 68-69].

В.В. Таболин справедливо констатирует, что «местные власти» «самостоятельно осуществляет правовое регулирование в трех случаях: при отсутствии государственной правовой регламентации по любому вопросу полностью и нет никакой необходимости в ее существовании; по вопросам, которые урегулированы государством в общем виде и есть потребность в «местной юридической конкретизации»; когда законодательство не в силах охватить многообразие местных особенностей» [2, с. 46].

С.А. Комаров предлагает такое разделение: «нормативно-правовые акты, принятые компетентными органами государственной власти; непосредственное правотворчество населения во время референдума подписания правовых сделок (договоров), устанавливающих правовые предписания; санкционированное органами государственной власти принятие муниципальными органами правовых обычаев и норм» [2, с. 47].

Каждое из указанных мнений имеет право на жизнь, а потому под понятием муниципального правотворчества можно считать совокупность мыслей.

Стоит также указать, что содержание понятия «муниципального правотворчества» включает в себя следующие положения:

- 1) это процесс создания правового акта, который направлен на решение вопросов местного значения, вопросов по реализации переданных государством полномочий;
- 2) решение принимается по вопросам, которые могут решаться непосредственно населением или через органы муниципальной (местной) власти путем принятия муниципальных правовых актов, либо путем подписания соответствующих договоров;
- 3) процесс принятия муниципальных правовых актов или подписания договоров осуществляется в предусмотренном законодательством порядке.

Таким образом, муниципальное правотворчество можно рассматривать как установленный законодательством процесс принятия решений по вопросам муниципального (местного) значения, а также по другим вопросам, которые реализуются органами муниципальной власти, непосредственно населением, органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования (территориальной общины), или их должностными лицами путем принятия муниципальных правовых актов или подписания договоров, содержащих правовые требования.

Муниципальное правотворчество является относительно самостоятельным видом правотворческой деятельности как особой формы реализации публичной власти на местном уровне, а также показателем самостоятельности населения в нормативно-правовом регулировании вопросов местного значения. Вместе с тем, это является показателем уровня демократических преобразований в государстве. Именно поэтому процесс демократизации публично-властных полномочий муниципального правотворчества должен поддерживаться и гарантироваться государством.

## **1.2 Принципы муниципального правотворческого процесса, гарантии его осуществления**

Прежде всего, отметим, что в национальной науке преобладает общетеоретический, традиционно консервативный подход к определению принципов, на основе которых должен осуществляться муниципальный правотворческий процесс. Например, А.А. Петрушин выделяет три группы принципов нормотворчества [2, с. 142]. Во-первых, принципы, характеризующие деятельность государственного аппарата, в частности в сфере нормотворчества. Это следующие принципы:

«1) верховенство права, которое предусматривает, что субъекты нормотворчества в своей деятельности ограничены международными

стандартами прав человека, основополагающими принципами права, конституционными ценностями. Согласно этому принципу, исключается принятие произвольных нормативно-правовых актов, правовых актов, которые закрепляют чрезмерные дискреционные полномочия органов государственной власти, содержащих дискриминационные положения в отношении определенных лиц и т.д. 2) законность, что требует от субъектов нормотворчества действовать в пределах полномочий, в порядке и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами страны; 3) демократизм, означает связь нормотворчества с народовластием: гарантирование свободной, активной и равноправной участия всех заинтересованных субъектов в подготовке и обсуждении проектов нормативно-правовых актов; 4) открытость нормотворческого процесса; 5) отражение, закрепление в нормативно-правовых актах интересов большинства при учете прав меньшинства; 6) эффективность, что означает необходимость принятия нормативно-правовых актов, которые достигают запланированных целей, предусматривают оптимальное использование материальных, финансовых, человеческих и других ресурсов; 7) профессионализм, согласно которому нормативно-правовые акты должны разрабатываться и приниматься лицами, имеющими необходимое образование и профессиональные навыки и умения. На практике этот принцип реализуется через привлечение к процессу нормотворчества юридических служб субъектов нормотворчества, юристов ученых и практиков, специалистов в соответствующей сфере общественных отношений» [2, с. 142].

Во-вторых, это «принципы нормотворчества, основанные на основных и общих принципах права. В частности, речь идет о принципах справедливости, гуманизма, равенства, свободы, правовой определенности, пропорциональности, добросовестности, которые обуславливают наличие соответствующих требований к нормотворческой деятельности и ее результатов» [2, с. 142].

В-третьих, специальные (собственные) принципы нормотворчества, среди которых:

1) «научность, согласно которой в нормотворческой деятельности должны учитываться и практически использоваться наработки и рекомендации юридической науки, а также других социальных и естественных наук;

2) плановость, которая означает, что нормотворческая деятельность должна осуществляться на основе утвержденных уполномоченным субъектом соответствующих планов (программ), что устанавливают перечень проектов нормативно-правовых актов, которые стоит проработать и принять в определенной промежуток времени, а также перечень других необходимых мероприятий с указанием на их последовательность, сроки реализации и исполнителей;

3) оперативность, предусматривающая своевременность издания нормативно-правовых актов, отмены и изменения устаревших актов, быструю ликвидацию пробелов и коллизий в законодательстве;

4) системность, которая требует учитывать при создании нормативно-правового акта системные свойства законодательства (этот принцип направлен на обеспечение логической последовательности, согласованности, сбалансированности положений нормативно-правовых актов);

5) техническое совершенство, согласно которой субъекты нормотворчества имеют право использовать нормотворческую технику с целью создания максимально доступных, сжатых, точных, однозначных, непротиворечивых нормативно-правовых актов» [2, с. 142].

Стоит отметить, что вызывает сомнения отнесение таких принципов, как научность, плановость, оперативность, техническое совершенство, системность к специальным, ведь трудно представить любой процесс,



связанный с правотворчеством, без соблюдения этих принципов. По нашему мнению, более справедливо отнести их к общим принципам.

Стоит отметить, что, согласно европейской практике, как правило, принцип имеет четкое направление на правоприменительную опосредованную деятельность. Так, например, программа развития ООН определяет основные черты, присущие «надлежащему управлению», а именно:

1) «участие (Participation). Все граждане имеют право голоса. Участие может быть как непосредственным, так и через легитимизированные посреднические институты и представителей;

2) верховенство права (Rule of law). Правовая система должна быть справедливой и действовать одинаково для всех, особенно в отношении прав человека;

3) прозрачность (Transparency). Свобода информации, ее полнота и доступность для всех, кто в ней заинтересован;

4) ответственность (Responsiveness). Институты и процессы служат всем членам общества;

5) ориентация на консенсус (Consensus orientation). Соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса по локальным и общим вопросам и процедурам;

6) справедливость (Equity). Благосостояние общества зависит от учета интересов каждого члена общества в нем;

7) эффективность и результативность (Effectiveness and efficiency). Максимально эффективное использование ресурсов для удовлетворения потребностей граждан;

8) подотчетность (Accountability). Правительство, частный бизнес и структуры гражданского общества подотчетны общественности и институциональным носителям прав (stakeholders);

9) стратегическое видение (Strategic vision). Лидеры и общественность должны иметь долгосрочную перспективу по «надлежащему управлению» и человеческому развитию, а также четко представлять меры, необходимые для их реализации» [46].

Согласно содержанию Декларации о регионализме в Европе, принятой Ассамблеей европейских регионов 4 декабря 1996, «участие регионов в процессе принятия решений в европейских институтах в соответствии с принципом субсидиарности делает деятельность Европейского Союза более открытой для граждан» [45]. Согласно ст. 9 Декларации о регионализме, регионы и местные органы власти в Европе, осуществляя делегированные им полномочия, сотрудничают на почве взаимного и в соответствии с принципом субсидиарности. Регионы и местные органы власти должны принимать все необходимые меры для содействия взаимному сотрудничеству, с учетом контроля за местными органами власти, которые могут осуществлять регионы.

Принцип субсидиарности упоминается и в Хельсинкской декларации самоуправления, принятой на Конференции министров государств - членов Совета Европы, ответственных за местное и региональное управление 28 июня 2002, где еще в преамбуле упоминается принцип субсидиарности. П. 9 Хельсинкской декларации самоуправления конкретизирует содержание принципа субсидиарности, отмечая, что региональное самоуправление, где оно существует, является частью демократического управления, и поэтому такие органы региональной власти должны отвечать минимальным стандартам демократического контекста, быть наделенными правовыми полномочиями, обладать способностью в пределах конституции и права брать на себя ответственность регулировать и управлять частью государственных дел в интересах своего населения и в соответствии с принципом субсидиарности [47].

Заметим, что в современной юридической науке выделяют ряд правовых форм деятельности государства, а именно: правотворческую, правоприменительную, интерпретационно-правовую, учредительную, контрольно-надзорную [26, с. 126]. Правотворческая деятельность - это деятельность специально уполномоченных субъектов по установлению, изменению или отмене правовых норм, выражается в подготовке и принятии системы нормативно-правовых актов. Зато правоприменительную деятельность связывают с властной деятельностью органов государства, их должностных лиц и их уполномоченных субъектов; деятельность компетентных органов и должностных лиц по подготовке и принятию индивидуального юридического решения в юридическом деле на основе юридических фактов и конкретных правовых норм.

На наш взгляд, спецификой нормотворческой деятельности органов местного самоуправления является взаимосвязь элементов правотворческой и правоприменительной деятельности при осуществлении ими своих полномочий. Эта связь прямо или косвенно прослеживается в ряде европейских актов.

Так, в приложении к Хельсинкской декларации самоуправления населения, выделяются общие принципы самоуправления, к которым относятся:

- 1) региональные полномочия. Региональные полномочия должны быть определены Конституцией, уставом региона или национальным законодательством. Органы региональной власти должны в рамках закона и / или Конституции иметь полную свободу действий с целью реализации собственной инициативы по любому вопросу, за исключением тех, что изъяты из их компетенции и находятся в ведении любого органа власти другого уровня. органам региональной власти положено иметь полномочия принимать решения и административные полномочия в сферах, относящихся к их компетенции. Эти полномочия должны позволять принятия и

осуществления специфической для этого региона политики. Полномочия по принятию решений могут включать нормотворческие полномочия;

2) отношения с другими субнациональных территориальными органами. Отношения между органами региональной власти и другими субнациональных территориальными органами должны быть подчинены принципам самоуправления, изложенные в этом документе, принципам местного самоуправления, а также принципа субсидиарности. Органы региональной власти и ниши субнациональные органы могут в рамках закона определить принципы своих взаимоотношений и сотрудничать друг с другом;

3) участие в государственном процессе принятия решений. Органы региональной власти имеют право быть привлечены к процессу принятия государственных решений, касающихся их компетенций и жизненно важных интересов или сферы самоуправления. Это участие должно быть обеспечено путем представительства в органах принятия решений и / или путем проведения консультаций и переговоров между соответствующими органами государственной и региональной власти;

4) контроль за деятельностью органов региональной власти со стороны государственных органов. Любой контроль за деятельностью органов региональной власти, осуществляется центральными органами государственной власти, как правило, должен быть направлен только на обеспечение соответствия этой деятельности требованиям закона. Однако контроль за выполнением делегированных полномочий может также включать в себя оценку с точки зрения целесообразности;

5) защита самоуправления. Существование регионов после их создания гарантируется конституцией и / или законом и может быть отменено только так же через внесение изменений в Конституцию и / или закона, по которому они были созданы. Органы региональной власти имеют право на судебную защиту. Региональные границы не могут быть изменены

без предварительного согласования с соответствующим (и) регионом (ы). Предварительные консультации могут включать проведение референдума

6) право на объединение и другие формы сотрудничества. Органы региональной власти имеют право создавать ассоциации и проводить мероприятия межрегионального сотрудничества по вопросам, относящимся к их компетенции, и соответствуют закону. Органы региональной власти также могут быть членами международных организаций органов региональной власти;

7) внешние связи. В случае, если позволяет национальное и / или европейское законодательство, органы региональной власти должны иметь право участвовать в деятельности европейских институтов или быть представленными в них через органы, созданные для этой цели;

8) самоорганизация органов региональной власти. Если право регионов решать вопрос о своей внутренней организации, в частности их уставов и учреждений, предусмотрено конституцией и / или законами, это право должно быть определено как можно шире;

9) региональные органы. Органы региональной власти должны иметь представительные собрания;

10) региональное управление. Органы региональной власти должны иметь свои собственные активы, собственную администрацию и собственный персонал;

11) финансовые ресурсы органов региональной власти. Органы региональной власти должны располагать соответствующими ресурсами, соизмеримые с их компетенцией и ответственностью, которые дают им возможность эффективно выполнять свои полномочия;

12) финансовое выравнивание и трансферты. Финансовые трансферты в органы региональной власти должны регулироваться заранее установленным правилам на основе объективных критериев, согласуются с региональными полномочиями [47].

Согласно Стратегии по инновациям и хорошему управлению на местном уровне [4], предусмотрено 12 принципов демократического управления на местном уровне:

- 1) «честное проведение выборов, представительство и участие - для обеспечения реальных возможностей для всех граждан иметь право голоса в местной публичной деятельности;
- 2) обратная связь – для обеспечения того, чтобы органы местного самоуправления реализовывали законные ожидания и потребности граждан;
- 3) эффективность и результативность – с целью обеспечения достижения целей по наиболее оптимальному использованию ресурсов;
- 4) открытость и прозрачность – с целью обеспечения публичного доступа к информации и содействие пониманию того, как реализуется местная публичная деятельность;
- 5) верховенство права – с целью обеспечения справедливости, беспристрастности и предсказуемости;
- 6) этическое поведение – с целью обеспечения того, чтобы публичные интересы преобладали над частными;
- 7) компетентность и способность – для обеспечения того, чтобы местные (выборные) представители и служащие могли хорошо выполнять свои обязанности;
- 8) инновационность и открытость к изменениям – с целью обеспечения получения преимуществ от новых решений и лучших практик;
- 9) устойчивое развитие и стратегическая ориентация – с целью учета интересов будущих поколений;
- 10) рациональное управление финансами – с целью обеспечения благоразумного и продуктивного использования ресурсов государства и территориальных общин;

11) права человека, культурное многообразие и социальная сплоченность – с целью обеспечения того, чтобы все люди были защищены и их уважали, чтобы никто не был дискриминирован или проигнорирован;

12) подотчетность – для обеспечения того, чтобы местные (выборные) представители и служащие брали ответственность на себя и были ответственными за свою деятельность» [4].

Обратим внимание, что среди 12 принципов хорошего управления на местном уровне особого внимания заслуживает принцип верховенства права. Так, верховенство права подразумевает, в частности:

1) доступ к закону (положения закона должны быть понятными, ясными и предсказуемыми);

2) решение вопросов о юридических правах на основании закона, а не по усмотрению;

3) равенство перед законом;

4) реализация власти в соответствии с законом, справедливо и разумно;

5) защищенность прав человека;

6) наличие средств для урегулирования споров без неоправданных расходов и отсрочек;

7) наличие справедливого суда;

8) соблюдение государством своих обязательств в рамках как международного, так и национального права.

Указанное свидетельствует, что принцип верховенства права в широком смысле фактически воплощает основные принципы существования современного цивилизованного, демократического общества, в узком значении этот принцип признает прав человека и гражданина высшей общественной ценностью, а их обеспечения – целью деятельности всех властных субъектов.

Гарантиями осуществления муниципального правотворческого процесса является устойчивая правовая основа этого вида деятельности. В частности, в статье 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ определена правовая основа местного самоуправления [35].

Таким образом, национальная правовая доктрина рассматривает принципы муниципального нормотворчества как общепринятые принципы правотворчества, а именно принципы верховенства права, законности, гуманизма, равенства, демократии, эффективности справедливости, свободы, правовой определенности, пропорциональности, добросовестности, научности, плановости, оперативности, технического совершенства, системности и др. К специальным, которые прямо соотносятся с муниципальным правотворчеством, относятся: сочетание местных и государственных интересов, субсидиарности, совокупность правотворческих полномочий по вопросам местного значения и тому подобное.

В то же время, согласно европейской практике, не наблюдается разделения принципов, связанных с нормотворчеством, на специальные и особые. Отдельные принципы (например, принцип верховенства права) из группы общих прямо предусмотрен в перечне принципов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, региональным управлением и тому подобное. Среди принципов, наиболее часто встречающихся в европейских актах, связанных с местным самоуправлением, стоит выделить следующие: верховенство права, субсидиарность, прозрачность, ответственность, ориентация на консенсус, справедливость, эффективность и результативность, подотчетность, стратегическое видение.



### **1.3 Стадии муниципального правотворческого процесса и его результаты**

Стадии муниципального правотворческого процесса и их классификация остаются предметом живых и острых исследований как в отечественной, так и в мировой юридической науке. При этом большинство положений и выводов, содержащихся в научных трудах, к сожалению, основываются на устаревшем фактическом материале или законодательстве, что не может раскрыть всех многообразных свойств нормотворческого процесса в современный период.

Как известно, стадийность муниципального правотворческого процесса имеет не только теоретическое значение, но и практическое.

Только на теоретических исследованиях должна быть построена эффективная практическая модель муниципального правотворческого процесса, именно с помощью четкого моделирования очередности осуществления тех или иных последовательных действий, а также учета специфики их выполнения.

Именно при соблюдении такого подхода нормотворческий процесс может приобрести признаки научной обоснованности и системный характер.

На наш взгляд, под стадиями муниципального правотворческого процесса необходимо понимать отдельные завершённые этапы деятельности уполномоченных субъектов, содержание каждого из которых регламентировано так, что только безусловное выполнение всех его составляющих элементов даёт возможность логически перейти к следующему этапу.

С учетом разнообразия уставных и регламентных норм муниципальных образований по процессуальным вопросам нормотворчества было бы целесообразно выделить три основные стадии муниципального правотворческого процесса:

- 1) инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта;
- 2) предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете;

- 3) принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

Итак, начальной стадией нормотворческого процесса является инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта.

Эта стадия выступает юридическим фактом, исходной точкой, с которой возникают процессуальные нормотворческие правоотношения, и включает проведение большого количества организационных мероприятий, значительный объем аналитической работы, сбор необходимых материалов и информации, составление текста проекта и его всестороннего обоснования.

Подготовка проекта нормативно-правового акта – самая творческая и трудоемкая работа, которая требует привлечения значительных интеллектуальных сил, которые имеют навыки технологии искусства формулировки современных эффективных нормативных предписаний, соответствующих европейским стандартам.

При разработке концепции нормативного правового акта преимущественно:

- 1) проводится анализ общественных отношений и состояния их правового регулирования;

- 2) определяется возможность урегулирования соответствующих общественных отношений без принятия нормативно-правового акта;

- 3) устанавливаются причины необходимости и правовые основания разработки проекта НПА;

- 4) определяются цели проекта НПА, предмет правового регулирования и основные правовые механизмы реализации нормативно-правового акта, обосновывается их эффективность;

- 5) предусматриваются результаты реализации НПА;

6) определяются сумма средств и ресурсов, необходимых для реализации НПА;

7) осуществляется организационно-техническое и финансовое обеспечение подготовки проекта НПА.

Завершение первой стадии (инициирование и подготовка проекта НПА) происходит тогда, когда субъект нормотворческой инициативы подает в установленном порядке в местном совете проект НПА, концепции, пояснительную записку, необходимые справочные и аналитические материалы.

Проект НПА, реализация которого требует финансово-экономических затрат, представляется на рассмотрение местному совету с необходимыми расчетами затрат и определения источников их финансирования. При определенных условиях субъект нормотворческой инициативы вправе отозвать поданный им проект НПА до начала его рассмотрения субъектом нормотворчества.

Содержанием второй стадии нормотворческого процесса в муниципальном образовании является предварительное и официальное рассмотрение проекта НПА, а целью – его согласования между заинтересованными субъектами. На этой стадии к работе над проектом привлекается широкий круг субъектов нормотворческого процесса, которые, ознакомившись с его содержанием, вносят предложения относительно изменений, дополнений или отмены соответствующих положений.

Указанные предложения вместе с необходимыми материалами подаются в отдел по организации деятельности совета, который их регистрирует и направляет на рассмотрение в юридическую службу аппарата совета, соответствующие исполнительные органы совета и организует предварительное рассмотрение в профильных постоянных комиссиях на предмет их экономической, юридической, социально-политической целесообразности.

Руководитель органа, в котором проводится предварительное рассмотрение проекта НПА, должен обеспечить его обсуждение с заинтересованными органами и организациями с целью поиска взаимоприемлемого решения.

Однако в специальной научной юридической литературе существуют различные точки зрения относительно места и значения процесса обсуждения проекта.

Существуют отдельные мысли, что стадия обсуждения проекта НПА представительным органом имеет самостоятельный характер, а поэтому представляет отдельную стадию нормотворческого процесса.

В то же время Г.Д. Задорожная отмечает, что выделение в самостоятельную стадию обсуждения проекта в подготовительной комиссии является надуманным и необоснованным, то есть нецелесообразным, поскольку подготовка проекта сопровождается постоянным обсуждением, консультациями, в результате чего происходит последовательное доработки содержания текста. Как отмечает Г.Д. Задорожная, этот вид работы является взаимообусловленным, он осуществляется на различных этапах подготовки проекта и может иметь неодинаковое внешнее выражение: внесение предложений заинтересованными сторонами в профильную комиссию, рассмотрение проекта на заседании совета и т.д. [19, с. 146].

Предварительное рассмотрение проекта НПА, выводов юридической службы и исполнительных органов происходит на заседании постоянной комиссии или на совместном заседании комиссий, если вопрос относится к их компетенции. Обычно предварительное рассмотрение непосредственно осуществляется постоянной комиссией, в чьей отраслевой принадлежит регулятивная направленность предлагаемого проекта нормативно-правового акта.

В многочисленных постоянных комиссиях советов предварительное рассмотрение проекта НПА могут также поручить группе депутатов или

специально созданной рабочей группе, поскольку постоянная комиссия для изучения рассматриваемых вопросов может создавать рабочие группы с привлечением представителей общественности, ученых и специалистов.

По результатам рассмотрения предоставленных им проектов нормативно-правовых актов постоянные комиссии совета могут поддержать проект, дать поручение разработчику проекта или членам комиссии на доработку проекта или внести изменения в него. В частности, в случае несоответствия проекта требованиям действующего законодательства он возвращается инициатору проекта на доработку.

Вывод постоянной комиссии по проекту НПА должен содержать:

- 1) обоснование целесообразности его принятия или отклонения;
- 2) общую характеристику проблем, решению которых будет способствовать принятие предложенного проекта;
- 3) финансово-экономическое обоснование в том случае, если реализация проекта требует материальных затрат.

Обобщение замечаний и предложений к проекту НПА, подготовка окончательной редакции преимущественно полагаются на инициаторов проекта и могут быть дополнительно рассмотрены на заседаниях постоянных комиссий совета.

В результате проведенной объемной и тщательной работы оттачивается и редактируется текст проекта НПА, что приводит к его качественным характеристикам и прохождению проекта к следующей стадии муниципального правотворческого процесса, то есть рассмотрения его представительным органом.

Ценность проекта определяется местом будущего нормативно-правового акта в системе других правовых актов, его ролью в качестве эффективного регулятора общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Официальное рассмотрение советом проекта НПА с соблюдением установленных процедур происходит на пленарном заседании.

Процедура обсуждения вопросов на пленарном заседании, как правило, включает:

1) доклад разработчиков проекта решения или инициаторов внесения предложения, вопросы докладчику и ответы на них; 2) содоклад (в случае необходимости), вопрос содокладчику и ответы на них; 3) выступления депутатов с объявлением и обоснованием особого мнения, если она является приложением к выводам или предложений комиссий, по поводу которых выступали докладчик и содокладчики, при условии, что отдельная мысль не была распространена среди депутатов вместе с заключением соответствующей комиссии; 4) выступления по одному представителю от постоянных комиссий готовы выступить, представителей депутатских групп и фракций; 5) выступления депутатов, которые зарегистрировались на выступление; 6) объявления председательствующим на пленарном заседании о прекращении обсуждения и сообщение о количестве ораторов, которые выступили и зарегистрировались на выступление; 7) заключительное слово докладчика (и, возможно, содокладчиков); 8) уточнение и объявления председательствующим на пленарном заседании предложений, которые поступили по обсуждаемому вопросу и будут ставиться на голосование; 9) выступления по мотивам голосования.

Возможны и иные стадии: голосование, возобновление прений и выступлений в соответствии с регламентом, переголосование.

Порядок обсуждения проектов НПА в основном определяется регламентами соответствующих местных советов. В большинстве местных советов оно проходит в трех чтениях, что создает условия для максимально полного учета всех высказанных в проект замечаний, предложений и исправлений.

Третья стадия нормотворческого процесса в ОМС – принятие и официальное обнародование НПА – прерогатива нормотворческого органа. Содержание этой стадии имеет более практический, чем теоретический аспект. По результатам предварительной стадии – всестороннего рассмотрения проекта НПА в местном совете – формируется правовое условие для практического воплощения этой стадии, суть которой заключается в преобразовании проекта на правовой акт, имеющий общеобязательный статус в пределах определенной территориальной самоуправляющейся единицы.

И если в первых двух стадиях – инициирование и подготовки проекта нормативно-правового акта, а также предварительного и официального его рассмотрения – могут участвовать различные органы, учреждения и организации, специалисты, граждане, то третья стадия - это исключительно деятельность уполномоченного нормотворческого органа и лиц, участвующих в его работе.

Одним из признаков НПА является то, что до вступления в силу, он должен быть доведен до всеобщего сведения, то есть он должен быть обнародован. Официальное обнародование нормативно-правовых актов - это доведение текстов соответствующих актов до сведения населения, а также государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Оно является обязательным условием начала действия указанных актов.

По нашему мнению, официальное обнародование НПА является неотъемлемой частью муниципального правотворческого процесса. Оно важно, прежде всего, тем, что таким образом граждане могут непосредственно приобщаться к разработке нормативно-правовых актов и не оставаться «вне политики». С другой стороны, обеспечение органами власти свободного доступа к актам, которые ими принимаются, является гарантией уменьшения проявлений незаконных действий со стороны должностных лиц.

Итак, стадиями муниципального правотворческого процесса следует считать отдельные завершённые этапы деятельности уполномоченных субъектов, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только безусловное выполнение всех его составляющих даёт возможность перейти к следующему этапу. Среди таких стадий можно выделить: 1) инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта; 2) предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете; 3) принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

Таким образом, подводя итоги данной главы, следует отметить, что муниципальное правотворчество можно рассматривать как установленный законодательством процесс принятия решений по вопросам муниципального (местного) значения, а также по другим вопросам, которые реализуются органами муниципальной власти, непосредственно населением, органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования (территориальной общины), или их должностными лицами путем принятия муниципальных правовых актов или подписания договоров, содержащих правовые требования.

Муниципальное правотворчество является относительно самостоятельным видом правотворческой деятельности как особой формы реализации публичной власти на местном уровне, а также показателем самостоятельности населения в нормативно-правовом регулировании вопросов местного значения. Вместе с тем, это является показателем уровня демократических преобразований в государстве.

Именно поэтому процесс демократизации публично-властных полномочий муниципального правотворчества должен поддерживаться и гарантироваться государством.

В соответствии с национальной доктриной, принципами муниципального нормотворчества является общепринятые принципы



правотворчества, а именно принципы верховенства права, законности, гуманизма, равенства, демократии, эффективности, справедливости, свободы, правовой определенности, пропорциональности, добросовестности, научности, плановости, оперативности, технического совершенства, системности и др.

К специальным принципам, которые прямо соотносятся с муниципальным правотворчеством, относятся: сочетание местных и государственных интересов, субсидиарности, совокупность правотворческих полномочий по вопросам местного значения и тому подобное. В то же время, согласно европейской практике, не наблюдается разделения принципов, связанных с нормотворчеством, на специальные и особые.

Отдельные принципы (например, принцип верховенства права) из группы общих прямо предусмотрен в перечне принципов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, региональным управлением и тому подобное.

Среди принципов, наиболее часто встречающихся в европейских актах, связанных с местным самоуправлением, стоит выделить следующие: верховенство права, субсидиарность, прозрачность, ответственность, ориентация на консенсус, справедливость, эффективность и результативность, подотчетность, стратегическое видение, максимальный учет интересов населения.

Гарантии муниципального правотворческого процесса в Российской Федерации содержатся в ряде федеральных и региональных законодательных актов, а также муниципальных правовых актов.

Среди них особо значение имеют соответствующие муниципальные правовые акты, так как именно в них содержится прописанный подробно, с учетом вида муниципального образования, порядок разработки и принятия муниципальных правовых актов.

Стадиями муниципального правотворческого процесса следует считать отдельные завершённые этапы деятельности уполномоченных субъектов, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только безусловное выполнение всех его составляющих даёт возможность перейти к следующему этапу.

Вопрос о стадиях муниципального правотворчества является столь же актуальным и неизменно отмечаемым в научной и учебной литературе, как и вопрос о стадиях законотворческого процесса.

Среди таких стадий можно выделить:

- 1) инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта;
- 2) предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете;
- 3) принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

## **Глава 2 Субъекты муниципального правотворческого процесса**

### **2.1 Население как субъект муниципального правотворческого процесса**

В данной главе предлагаем рассмотреть систему субъектов муниципального правотворческого процесса. Для этого, прежде всего, необходимо определиться с понятийным аппаратом, а именно с понятием «субъект муниципального правотворческого процесса».

Существует несколько значений слова «субъект». Субъект (лат. Subjectum – то, что лежит внизу, находится в основе) с точки зрения философии – понятие, которое означает носителя деятельности, который познает мир вокруг себя и влияет на него; человека или группу лиц, культуру, общество или человечество в целом, в отличие от того, что изучается или изменяется вследствие действий. Или субъект – это лицо, организованная группа лиц, социальная, этническая и политическая общность, общество в целом, осуществляющие свойственную им деятельность, направленную на практическое преобразование предметной действительности, теоретическое и духовно-практическое освоение объективной реальности; носитель указанных качеств, позволяющих выполнение им общественно значимых функций. Субъект – это тот, кто осуществляет некое действие, или от кого направлена определенная деятельность. И соответственно направлена эта деятельность на объект.

Итак, ключевой составляющей содержания термина «субъект» является деятельность. Именно через призму присущей субъекту деятельности меняется окружающая реальность. Поскольку деятельность субъектов муниципального правотворчества связана с осуществлением властных полномочий в интересах общества, указанный признак и является одним из ключевых в нашем исследовании.

С юридической точки зрения субъект рассматривают как физическое или юридическое лицо, поведение которого регулируется нормами права при наличии у него признаков правоспособности и дееспособности. Субъектом является, по мнению большинства исследователей, лицо или организация, которые могут быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей. В то же время субъект правовых (юридических) отношений рассматривают в двойном смысле: с активной стороны как носителя права или с пассивной стороны как носителя обязанностей.

Еще М.П. Орзих отмечал, что «личностная ценность права только тогда имеет положительную валентность, когда можно утверждать о его эффективности, полезности, экономичности и целесообразности в решении проблем и правовых ситуаций, с которыми сталкивается человек не вообще, а именно в повседневной жизни» [24, с. 113].

В современной научной доктрине сложились различные подходы к пониманию юридической конструкции правового статуса. Согласно первому подходу, сформулированному М.В. Витруком, «юридическая конструкция правового статуса включает в себя следующие элементы:

- 1) юридические права и свободы;
- 2) юридические обязанности;
- 3) законные интересы (интересы, которые не нашли прямого закрепления в юридических правах и обязанностях, но подлежат правовой защите со стороны государства);
- 4) гражданство;
- 5) правосубъектность;
- 6) юридические гарантии» [14, с. 27-34].

Кроме предложенной данной конструкции, М.В. Витрук отмечает, что «первый, второй и третий элементы составляют «статус лица», а в совокупности с четвертым, пятым и шестым элементами – более широкое понятие «правовое положение личности». При этом М.В. Витрук

убедительно доказывает, что «ядро в основе правового положения личности составляет система юридических прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности в их единстве. Структурными элементами правового положения личности является гражданство и правосубъектность как необходимые условия владения правовым статусом личности, а также юридические гарантии правового статуса личности» [14, с. 34]. Особым, специфическим элементом правового положения лица и его структурных составляющих служат принципы, закрепленные в законе или вытекающие из правовой природы отношений личности, общества и государства и определяющие сущность и содержание правового положения лица и его структурных элементов.

Следующий подход к пониманию юридической конструкции правового статуса базируется на включении в понятие правового статуса только двух элементов – прав и обязанностей. При этом его сторонники отмечают, что «ряд дополнительных элементов следует считать либо предпосылками правового статуса, предстатусными элементами (гражданство, общая правоспособность), или постстатусными элементами – элементами, вторичными по отношению к основным (например, юридическая ответственность является вторичной по отношению к обязанностям), или вообще категориями, выходящими за пределы правового статуса (например юридические гарантии). Дополнительные, предстатусные и постстатусные элементы предлагается включить в понятие правовое положение личности» [25, с. 92-93].

Отличие выше указанного подхода от того, что предлагает М.В. Витрук, заключается в значительном сужении правового статуса личности, не включении в него тех статусных элементов, что выходят за пределы так называемых первичных правовых средств – субъективных прав и юридических обязанностей.

И, наконец, третий из выделенных нами подходов к пониманию юридической конструкции правового статуса базируется на «признании категорий «правовой статус» и «правовое положение» личности синонимами и отсутствии строгого разделения на «основные» и «дополнительные» составляющие элементы правового статуса личности». Сторонник данного подхода Л.Д. Воеводин считает, что «для установления действительной структуры правового статуса правовое положение личности «с определенной степенью научной точности» необходимо выбрать нужный критерий. Таким критерием, по его мнению, «есть закрепленное правом место индивида в обществе и государстве, то есть в производстве, в управлении государственными и общественными делами и в сфере духовной жизни». Ориентируясь на этот критерий, он называет такие составляющие элементы правового положения лица: гражданство как «исходное начало формирования» правового положения личности; правосубъектность или «общая правоспособность»; принципы правового положения личности; конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, что занимают «центральное место» в смысле основ правового положения личности; юридические обязанности; юридические гарантии или предусмотренные конституцией и законами условия и средства реализации прав и обязанностей личности» [15, с. 32].

С нашей точки зрения, ядром правового статуса субъектов муниципального правотворчества являются их интересы, права, обязанности, основанные на ценностных основах их деятельности. Считаем, что гражданство отражает устойчивую правовую связь лица с государством, а не с человеческой ассоциацией по месту жительства. При таком подходе, по сути, «за бортом» местной жизни остаются жители – не граждане. Последние, исходя из отечественной доктрины, не участвуют в выборах и референдумах, но они, как и местные постоянные жители – граждане, могут участвовать в обсуждении различных местных проблем наравне с

гражданами – постоянными жителями местного сообщества. Считаем, что этот вопрос связан с такой категорией, как «оседлость». Ведь что является достаточным условием признания жителя территории субъектом территориальной общины?

Одним из условий «общности» интересов жителя и других лиц является фактор длительного проживания на данной территории. Очевидно, для отождествления себя с территориальной общиной нужно нечто большее, чем простая регистрация факта проживания. Если фактически гражданин проживал, например, более десяти лет на определенной территории, он становится осведомленным с текущими делами общины, ее проблемами.

США, предоставляя иностранцам «Грин карту США» (Green Card), таким образом не просто удостоверяют личность, а выдают вид на жительство человеку, который не является гражданином США, но это дает право на трудоустройство. Работающее лицо обязано платить налоги, может участвовать в общественной жизни общества, но не имеет права голоса на выборах.

По нашему мнению, вопрос признания лица субъектом (членом) территориальной общины связано не только с формальным фактом получения гражданства, ведь последнее в российских реалиях часто является простым процессом [12].

В условиях глобализационных вызовов подобный «мягкий» подход наполняет нашу страну гражданами часто из азиатских стран, которые не отождествляют себя с российской принадлежностью, в основном не знают истории, языка, культуры. В основном эти лица лишь временно или постоянно находятся на территории РФ, конкретной территориальной общины, но они избегают ассимиляции и держатся обособленно.

Для сравнения, среди условий получения гражданства Швейцарии в 2018 определены следующие:

1. «Проживание в стране 10 лет, из которых три года из последних пяти – постоянно. Власти региона могут выдвинуть требования о постоянном проживании в конкретном городе от одного до трех лет. Покидать территорию Швейцарии допускается на срок не более шести месяцев.

2. Законность пребывания в Швейцарии до подачи заявления на гражданство. Это постоянный вид на жительство (категория С). К нововведениям допускалась категория В.

3. Порядок подсчета срока проживания в Швейцарии в зависимости от возраста. В настоящее время для граждан в возрасте от 8 до 18 один год считается за два. В старом законе интервал равен 10-20 лет.

4. Ряд дополнительных требований к кандидату: знание одного из официальных языков (немецкий, французский, итальянский) профессиональная и социальная интеграция; добродетельное поведение; уважение, знание, а главное, соблюдение местных законов; уплата налогов; готовность к военной службе. К слову, процесс получения швейцарского паспорта по натурализации может занять 2-3 года. Стоимость оформления варьируется от 1000 до 4500 франков. Все зависит от региона и финансовых возможностей, а также количества кандидатов, если речь идет об одновременном получении гражданства членами семьи» [48].

Понятно, что Швейцария является одной из наиболее привлекательных и безопасных стран для проживания с высоким уровнем жизни, что признается в мировых рейтингах. Тем не менее, этот результат не возник сразу, а стал достижением стратегического планирования не одного поколения управленцев.

Подходы других стран в этом вопросе тоже заслуживают внимания. Так, главным приоритетом для правительства Канады является увеличение вакансий, экономический рост и процветание страны. К критериям отбора по федеральной программе иммиграции квалифицированных специалистов относятся:



- знание одного из официальных языков Канады (уровень 7 по канадской системе Benchmark), что способствует экономическому развитию Канады;

- уровень образования (Educational Assessment, ECA), которая помогает сопоставлять и определить, какому уровню образования в Канаде соответствует образование, полученное в родной стране. Дополнительные баллы главный заявитель может получить за продемонстрированные языковые знания его / ее супруги / супруга и опыт работы в Канаде.

Бальный принцип системы отбора иммигрантов применяется также и в Австралии. Для легализации статуса в различных случаях необходимо набрать необходимое количество баллов по разным критериям. Общее количество баллов подсчитывается по критериям в зависимости от: возраста, уровня знания английского языка; опыта работы по заявленной специальности за пределами Австралии и в Австралии; квалификации; полученного образования в Австралии; владения языком общества; квалификации супруга / супруги или гражданского мужа / жены. При этом важно и общее количество полученных баллов, сумма которых не должна быть меньше 3024.

Следует отметить, что непоследовательная политика по приобретению гражданства может привести и к обострению политических процессов. Государственные интересы и безопасность в вопросе гражданства оказываются и в количественном балансе населения, и в качественной составляющей национальной и территориальной самоидентичности. В противном случае появляются предпосылки для беспокойства, волнений, а в дальнейшем даже территориальной определенности и целостности.

Дисбаланс интересов и интересов общества в качественном и количественном измерениях может быть минимизирован, а в перспективе иметь положительное сальдо, если будет реализована государственная стратегия национального развития и повышения качества жизни.

Что касается вопроса гражданства, государство (совместно с территориальными общинами) должно определиться со стратегическими принципами, приоритетами своего развития, среди которых, по нашему мнению, должны быть заложены показатели устойчивого развития уровня и качества жизни, в основе которых – количество трудоспособного населения, людей молодого возраста, качество образовательного процесса. Безусловно, эти показатели должны учитываться при предоставлении права быть гражданином РФ.

Важным, по нашему мнению, является и критерий «добропорядочности» лица, который должен включать в себя такие требования, как добропорядочное поведение (что выражается в частности в уважении, изучении культуры, истории, знании и соблюдении действующего законодательства; знании языка; профессиональной и социальной интеграции; уплате налогов; готовности к военной службе и пр. Так как статус «добропорядочности» условный и может проверяться длительный период, считаем целесообразным предусматривать промежуточный статус между получением гражданства и лицами-иностранцами. Этот «промежуточный» статус должен давать право на проживание, работу, уплату налогов и т.д., но ограничивать право голоса такого лица. Этот статус может называться «карта добропорядочного лица» и предоставлять все вышеназванные привилегии. С точки зрения жителя территориальной общины, «карта добропорядочного лица» может предоставлять право на совещательный голос и возможность быть активным именно на уровне этой общины для лиц, постоянно или временно (длительный период, например, десять лет) проживают на территории определенной административной единицы. С нашей точки зрения, у таких лиц должно быть право подать предложение по благоустройству территориальной общины. Но право голоса за это предложение может предоставляться только гражданам, жителям этой территории.

Человек стремится жить в комфортных условиях и чувствовать себя частью определенной общности, и эта общность интересов группы лиц, общества является следующей признаком субъекта муниципальных правоотношений. Ведь территориальная община не может ограничиваться только способностью реализовывать свои субъективные права и юридические обязанности, то есть иметь своеобразную дееспособность. Территориальная община и / или органы местного самоуправления являются постоянными участниками общественных отношений, в которых реализуются интересы членов общины, так называемая общность интересов жителей определенной территории. С точки зрения правовой характеристики такого вида субъектного образования, как сообщество, не обладает четкой структурированности и представительскими функциями, особого внимания в правовом статусе муниципального субъекта заслуживает категория «интереса» или «временного интереса», «общности интересов». Примером такого интереса является объединение вокруг отдельных социальных групп, в том числе лиц пенсионного возраста, молодежи. Так, часто, не имея единства в организационном плане, молодежь может иметь единство в интересах, потребностях, правах и свободах. Используя это единство интересов, она способна достигать продуктивного результата в важных вопросах общины.

Таким образом, для характеристики субъектов муниципальной правотворчества необходимо понимать особенности их правового статуса, деятельности, направленной на достижение определенного результата в интересах конкретной группы лиц, территориальной общины и общностью этих интересов.

Вместе с тем, субъекты муниципального правотворчества, владея относительной автономией касаясь решения вопросов местного значения, осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией и действующим законодательством Российской Федерации.

Основываясь на рассмотренном выше, предлагаем следующее определение субъекта муниципального правотворчества – «это лицо и / или сообщество, демократическое самоуправляющееся образование, которое реализует потребности и интересы территориальных общин, характеризуется автономией в решении вопросов местного значения, которую органы государственной власти обеспечивают и контролируют согласно российской Конституции и законам Российской Федерации».

Что касается видов субъектов муниципального правотворчества, то согласно положениям статей 130, 132 Конституции РФ субъектами муниципального правотворчества выступают «население (граждане) территориальной общины, которое реализует данное право путем референдума или сходов, а также органы или должностные лица разного уровня местного самоуправления (представительный орган, глава территориальной общины и т.п.)».

Так, «из положений статьи 130 Конституции РФ следуют правомочия населения принимать муниципальные правовые акты и, соответственно, объективная необходимость его участия в муниципальном правотворческом процессе. Принимаемые населением правовые акты должны иметь особое значение при решении вопросов местного значения, так как таким образом реально осуществляется закрепленное в статье 3 Конституции РФ право народа осуществлять свою власть как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. В связи с этим принятые населением муниципальные нормативные правовые акты обладают признаками общеобязательности и властности. Вышеуказанные конституционные нормы позволяют определить население как основной субъект муниципального правотворческого процесса. Данное заключение подтверждается также частью 2 статьи 130 Конституции РФ, согласно которой «вопросы местного значения граждане вправе решать, как путем референдума, так и через органы местного самоуправления». Кроме того, право населения на участие в

референдуме и право избирать и быть избранными закреплено в части 2 статьи 32 Конституции РФ» [21].

Правовая основа организации местных референдумов содержится в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 года № 67-ФЗ.

Согласно статье 2 Федерального закона № 67-ФЗ под референдумом понимается «форма прямого волеизъявления граждан РФ по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решения, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме. Местный референдум - это форма волеизъявления обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Правовой основой для его проведения является Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований. Граждане РФ участвуют в референдумах на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании» [34].

В настоящее время, кроме Федерального закона № 67-ФЗ, вопросы проведения местных референдумов регулируются Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. Федеральное законодательство о референдумах конкретизируется в региональном законодательстве, а также в уставах муниципальных образований.

В целом, «местный референдум – это наиболее юридически значимая возможность проявления непосредственной демократии путем решения населением вопросов местного значения, обусловленная содержанием российской концепции местного самоуправления и положениями Конституции РФ» [21]. В тоже время, потенциал местного референдума в целом используется пока недостаточно, что обусловлено, в основном,

сложностью его проведения. Для более успешного применения данного юридического инструмента считаем необходимым упрощение порядка его проведения.

К числу форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся сходы граждан. Этот вывод подтверждается статьями 25 и 25.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131 -ФЗ, которые регулируют вопросы проведения сходов и их статус. В части 1 статьи 25 названного Закона установлено, что сходы граждан проводятся в поселениях с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательным правом, для решения вопросов местного значения. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Частью 2 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «сходы граждан наделяются полномочиями представительного органа муниципального образования, в том числе полномочиями, отнесенными к его исключительной компетенции. В статье 25.1 выделены специальные полномочия сходов граждан. Они могут проводиться для решения вопросов изменения границ поселения, упразднения поселения, образования муниципального органа поселения, об его численности и сроке полномочий, а также о введении и об использовании средств самообложения граждан» [35].

При этом сходы используются не только для решения вопросов местного значения, но и для информирования граждан о результатах работы муниципальных органов за определенный период.

Подводя итоги данного параграфа, отметим, что в настоящее время на уровне федерального законодательства заложены основы для непосредственного осуществления населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов. Такая основа развивается путем принятия законов субъектов РФ о проведении местных референдумов, а

также соответствующих муниципальных правовых актов. В тоже время не все инструменты муниципального правотворчества могут быть реализованы надлежащим образом. Так, потенциал местного референдума в целом используется пока недостаточно, что обусловлено, в основном, сложностью его проведения. Для более успешного применения данного юридического инструмента считаем необходимым упрощение порядка его проведения.

## **2.2 Правотворческая деятельность органов местного самоуправления и особенности ее осуществления**

Под органами местного самоуправления согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ понимаются «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [35]. При этом, в данном определении раскрывается не весь объем деятельности органов местного самоуправления. Ведь кроме решения вопросов местного значения, они исполняют отдельные государственные полномочия, а также иные полномочия, закрепленные за ними федеральными законами и не исключенные из их ведения законами субъектов Российской Федерации.

Перечень органов местного самоуправления определен в статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. К таковым отнесены «представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования» [35].

Кроме этих органов, в статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ закреплена возможность создания иных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Эти «иные органы и выборные

должностные лица» должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

Содержание правотворческой деятельности органов местного самоуправления определяется их компетенцией. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ закреплена исключительная компетенция только представительного органа муниципального образования.

Прочие полномочия муниципального образования определяются иными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Полномочия иных органов местного самоуправления также определяются в уставах муниципальных образований. При этом в статье 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131 -ФЗ установлено, что «глава муниципального образования именно уставом муниципального образования наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения». В следующей статье этого Закона записано, что местная администрация также «наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ» [35].

В целом, «сущность муниципальной правотворчества органов местного самоуправления выражается в функции уполномоченных органов местного самоуправления по выявлению воли населения муниципального образования (территориальной общины) и формирование в соответствии с ней публично-властных предписаний, закрепленных в нормативно-правовых актах муниципального уровня, которые признаются и охраняются государством» [43].

Реализация компетенции органов местного самоуправления осуществляется главным образом путем принятия муниципальных правовых



актов. При этом муниципально-правовой акт – это «решение по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или которые имеют индивидуальный характер» [43].

Совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования (территориальной общины) составляет систему муниципально-правовых актов. К системе муниципально-правовых актов можно включить:

- 1) «устав муниципального образования (территориальной общины);
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме;
- 3) правовые акты, принятые представительным органом муниципального (местного) власти;
- 4) правовые акты, принятые главой муниципального (местного) органа власти» [43].

Из вышеуказанных, кроме правовых актов, принятых на местном референдуме, остальные можно отнести к правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Право органов местного самоуправления на правотворческую деятельность закреплено, во-первых, в части 2 статьи 3 Конституции РФ. Согласно данной конституционной норме, «народ осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через органы местного самоуправления» [20]. Указанная норма дублируется в части 2 статьи 130 Конституции РФ, в которой установлено, что «местное самоуправление осуществляется

гражданами не только путем референдумов, но и через выборные органы местного самоуправления» [20].

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность органов местного самоуправления в сфере правотворчества, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. В части 1 статьи 7 этого Закона закреплено их право на принятие муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, а в части 2 этой статьи закреплено право принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Нормативные акты органов местного самоуправления включают обязательные для населения определенной территории так называемые корпоративные регулятивные нормы, так как они принимаются ее органами и касаются вопросов жизнедеятельности жителей административно-территориальной единицы. Они являются обязательными для жителей соответствующей территориальной общины и ограничиваются определенной территорией. Такие локальные нормы решают вопросы, неурегулированные действующим законодательством о местном самоуправлении, таким образом устраняя существующие пробелы, а также упорядочивают нормативную базу, упрощая ее применения. В рамках юридической иерархии такие правовые акты могут содержать дополнительные правовые предписания, которые не должны противоречить законам и другим подзаконным актам права.

В научной литературе до основных особенностей актов местного самоуправления относят:

- 1) сочетание форм представительной и непосредственной демократии;
- 2) особый субъектный состав органов и должностных лиц, которые выдают акты;

- 3) издание актов по вопросам реализации самоуправляющихся и делегированных полномочий;
- 4) сочетание индивидуального и коллективного распорядительства;
- 5) специфические критерии правомерности актов;
- 6) особенности формы и порядка издания актов [21].

Также локальная правотворческая деятельность имеет определенные процессуальные особенности и специфику в зависимости от вида акта местного самоуправления. Кроме того, правовые акты местного самоуправления возникают в процессе организации и деятельности субъектов местного самоуправления, регулирующих все сферы управленческой деятельности местного самоуправления.

Каждый субъект местного самоуправления наделен соответствующей компетенцией, которая дает ему возможность выбирать в конкретных ситуациях применения той или иной формы, которая наиболее соответствует местным интересам.

Акты местного самоуправления состоят в определенной системе, поэтому проведение классификации по различным основаниям имеет важное теоретическое и практическое значение. Обобщение существующих оснований позволяет выделить наиболее значимые для их системной организации. В частности, это разделение актов местного самоуправления:

- 1) по юридическим свойствам (нормативные и ненормативные);
- 2) в зависимости от их целевого назначения (нормативные акты, акты общего значения, индивидуально определенные и смешанные акты);
- 3) по основаниям их принятия (акты, принимаемые из конкретной ситуации, по собственной инициативе органов местного самоуправления, во исполнение требований законов);
- 4) в зависимости от момента вступления в силу (немедленно с момента их подписания или принятия, с даты, определенной в акте в срок, указанный в другом акте, после официального опубликования);

- 5) по сфере действия (по территории, на которую распространяется акт, по сроку действия акта; по кругу лиц, на которых распространяется акт);
- 6) по содержанию и характеру вопросов, которые они должны решать и при наличии властного момента (акты, принятые органами местного самоуправления в различных сферах своей деятельности; акты, содержащие предписания, требования, рекомендации и т.п.);
- 7) по юридической силе (акты по результатам местных референдумов, акты органов местного самоуправления) в зависимости от порядка и способа принятия (принятые коллегиально или единолично);
- 8) по характеру полномочий (акты, связанные с реализацией собственных или делегированных полномочий);
- 9) по форме акта (решения, устав, регламент и др.);
- 10) по предмету регулирования (в зависимости от сферы деятельности);
- 11) в зависимости от уполномоченного субъекта (акты, принимаемые населением соответствующей территориальной общины; акты, издаваемые представительным органом местного самоуправления; и пр.).

В отличие от актов органов местного самоуправления, локальные акты, в принятии которых участвует население, имеют приоритетное значение. Это объясняется сочетанием в их содержании личных и общественных интересов, способствует взаимодействию жителей территориальной общины и ее представительных органов. Взаимное сотрудничество лиц, принимающих общие решения, и лиц, которые их выполняют, позволяет назвать такие документы актами самоуправления. Особое место среди нормативных актов такого вида занимает устав территориальной общины. Ведь именно он является важной нормативной условием функционирования территориальной общины и ее органов, являясь необходимым элементом правовой основы местной демократии.

Учитывая особую значимость уставов муниципальных образований, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ определен особый порядок их принятия. Эти полномочия согласно статье 44 названного Закона принадлежат «представительным органам муниципальных образований, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, устав принимается на сходе граждан. Проект устава не позднее, чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава подлежит официальному опубликованию (обнародованию) для всеобщего обозрения. Одновременно публикуется порядок учета предложений по проекту устава. Такой же порядок установлен и для случаев, когда предполагается внести изменения и дополнения в устав муниципального образования. Устав муниципального образования, как это установлено в части 5 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Учитывая особую его значимость, такой порядок обсуждения и голосования по проекту устава вполне оправдан» [35].

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено еще одно требование, повышающее значимость уставов муниципальных образований. Они в обязательном порядке подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (территориальный орган Министерства юстиции РФ).

В целом, Устав территориальной общины является одной из форм управленческой деятельности, обеспечивающей реализацию самостоятельности местного самоуправления на локальном уровне. В функциональном плане уставы способствуют ограничению вмешательства законодательных и исполнительных органов в местные дела, расширению

прав местного самоуправления, например, на поиск дополнительных источников доходов, стимулирование предпринимательства, формирование местных программ. В организационном плане уставы гарантируют плюрализм форм местного самоуправления, позволяют населению выбирать приемлемые для него варианты отношений между представительными и исполнительными органами, организации соответствующих служб.

Как показывает мировая практика, уставы во многих развитых странах приравниваются к законам, обеспечивая максимальную самостоятельность общин в решении вопросов местного значения, создают условия для обеспечения эффективной самоорганизации населения, поиска собственных оптимальных моделей развития населенных пунктов. Распространенные в странах Европы и США уставы отличаются формой, содержанием, порядком принятия и по юридической силе.

Так, в США, где впервые право на принятие муниципальных хартий было закреплено еще в 1875 г., в Конституции штата Миссури закреплено, что хартии самоуправления принимаются непосредственно населением путем референдума. Изменения в хартии могут предлагаться непосредственно муниципальными советами или специально созданными комиссиями, в которые могут входить простые граждане и представители муниципалитета.

Согласно Основному Закону Германии и конституций земель коммуны имеют право сами регламентировать свою деятельность, в том числе принимая уставы. Несмотря на то, что коммунальные уставы не являются законами в формальном смысле слова, они имеют обязательный характер на ограниченной территории. В Германии выдаются различные уставы в рамках выполнения собственных полномочий. Как правило, они выдаются коллегиальным органом (советом общины). Если они подлежат утверждению, это в основном делает орган правового надзора. Уставы, не подлежащие утверждению, подаются органу правового надзора до

вступления в силу для проверки на соответствие действующему законодательству. Затем печатается оригинал документа и доводится до сведения жителей в обычной принятой в данной местности форме.

Несмотря на то что с юридической стороны устав является достаточно сложным документом, чаще всего в его содержание включаются переписанные из действующего законодательства нормы, из-за чего он приобретает декларативный характер. Поэтому к его разработке, прежде всего, должны привлекаться ученые - специалисты в области местного самоуправления. Это обусловлено комплексным характером муниципальных отношений (организационных, социально-экономических, бюджетно-финансовых, культурных и т.д.), которые могут быть урегулированы в уставе.

Учитывая то обстоятельство, что каждая территориальная община является уникальным неповторимым явлением, в разработке ее «малых конституций» обязательно должны принимать участие представители местного населения (депутаты местных советов, члены территориальной общины, которые не только хорошо знают специфику местной жизни, исторические, культурные, этно-национальные особенности и традиции своей территориальной общины, но и имеют необходимое образование – юридическое, экономическое, социологическое и т.п.).

Считаем, что структура устава территориальной общины может, по нашему мнению, иметь такой вид: преамбула и разделы (общие положения, административные границы и структура территориальной общины, полномочия территориальной общины и ее органов, организационные формы осуществления полномочий территориальной общины, органы и должностные лица территориальной общины, органы самоорганизации населения, коммунальная собственность и финансы территориальной общины, гарантии прав территориальной общины, заключительные положения).

Такое построение позволяет, с одной стороны, учесть особенности осуществления местного самоуправления в различных территориальных общинах, с другой – позволяет унифицировать предмет уставов территориальных общин.

Таким образом, в содержании устава будут отражены нормы четырех типов:

- 1) нормы-определения;
- 2) нормы, которые закрепляют структуру органов местного самоуправления и самоорганизации населения;
- 3) нормы процедурного характера о деятельности, разрешения споров, принятие должностных лиц и их освобождения от должностей и тому подобное;
- 4) ограничительные нормы, которые устанавливают границы деятельности должностных лиц и их вмешательство в деятельность других органов, организаций.

Учитывая вышесказанное приоритетными положениями устава территориальной общины должны быть вопросы местной жизни, которые, во-первых, подробно урегулированы действующим законодательством, но определяют условия нормального функционирования территориальной общины и ее органов, что свидетельствует о необходимости их регламентации на локальном уровне – в системе местного самоуправления; во-вторых, не требуют обязательной законодательной регламентации; наконец, в-третьих, определенные законом как подлежащие регламентации в уставе.

Такой рациональный подход к изложению нормативного материала обуславливает круг вопросов, которые должны содержаться в уставе, и соответствующую структуру устава.

Подытоживая, следует отметить, что устав территориальной общины – это основной приоритетной нормативно-правовой акт территориальной



общины. Устав является своеобразной коммунальной конституцией на территории функционирования соответствующей общины. Он имеет ряд особенностей: наличие особого субъекта, устанавливает или от имени которого принимается устав территориальной общины; учредительный характер; полный и всеобъемлющий характер правового регулирования; высшую юридическую силу по отношению к другим локальным актам, принимаемым непосредственно территориальной общиной или в системе органов и должностных лиц местного самоуправления; является основой для дальнейшего локального нормотворчества; имеет особый порядок принятия устава, а также внесение в него изменений и дополнений; является одним из правовых средств, который обеспечивает реализацию самостоятельности местного самоуправления.

Утверждение устава территориальной общины является фактором признания существования территориальной общины. Законы, регламентирующие деятельность субъектов местного самоуправления, многочисленные и далеко не всегда доступны для граждан. Уставы, воспроизводя нормы законов и адаптируя их к местным условиям, подают эти нормы в упорядоченном виде, облегчают работу муниципальных структур и формируют у населения более четкое представление о смысле и характере местного самоуправления.

Устав территориальной общины является не только нормативно-правовым актом, но и политическим документом, так как на него возлагается задача по объединению общества в единое целое и направление на защиту предусмотренных законом прав. Через принятие такого вида акта локального нормотворчества осуществляется воздействие на укрепление общих интересов жителей определенной общины, повышается роль территориальных общин в решении вопросов местного значения.

Таким образом, реализация компетенции органов местного самоуправления осуществляется главным образом путем принятия

муниципальных правовых актов – решений по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или имеют индивидуальный характер.

Считаем, что для развития муниципальной демократии необходимо расширить круг субъектов муниципального правотворческого процесса за счет предоставления права правотворческой инициативы местным общественным объединениям, отделениям политических партий, муниципальным общественным палатам.

Таким образом, подводя итоги данной главы, следует отметить, что в Российской Федерации субъектами муниципального правотворчества являются население (граждане) территориальной общины, органы или должностные лица разного уровня местного самоуправления (представительный орган, глава территориальной общины и т.п.).

В настоящее время на уровне федерального законодательства заложены основы для непосредственного осуществления населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов. Такая основа развивается путем принятия законов субъектов РФ о проведении местных референдумов, а также соответствующих муниципальных правовых актов. В тоже время не все инструменты муниципального правотворчества могут быть реализованы надлежащим образом. Так, потенциал местного референдума в целом используется пока недостаточно, что обусловлено, в основном, сложностью его проведения. Для более успешного применения данного

юридического инструмента считаем необходимым упрощение порядка его проведения.

Считаем, что для развития муниципальной демократии необходимо расширить круг субъектов муниципального правотворческого процесса за счет предоставления права правотворческой инициативы местным общественным объединениям, отделениям политических партий, муниципальным общественным палатам.

## **Глава 3 Основные направления совершенствования муниципального правотворческого процесса**

### **3.1 Организационные и правовые меры по улучшению муниципального правотворческого процесса**

Прежде всего, отметим, что улучшение муниципального правотворческого процесса, по нашему мнению, возможно осуществить лишь комплексно, усвершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях. С позиций европейского институционализма стоит отметить, что нормотворчество органа власти реализуется через «правовые нормы, которые определяют, во-первых, порядок формирования целей и задач государственного управления и местного самоуправления в системном сочетании; цели и задачи государственного управления; функции и компетенцию органов управления в государстве, учитывая их цели и задачи; правовой статус органов государственного управления и местного самоуправления, предмет управленческого воздействия, взаимоотношения с другими органами государственной власти. Во-вторых, организационно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления и местного самоуправления; принципы построения и функционирования органов государственного управления и местного самоуправления; структуру и характер взаимоотношений элементов структуры системы органов государственного управления и местного самоуправления. В-третьих, правовой статус служащих; цели, основные направления и организационные основы функционирования объектов организационно-управленческого воздействия государственного управления и местного самоуправления; полномочия и пределы оперативной самостоятельности объектов организационно-управленческого воздействия

государственного управления и местного самоуправления; формы, условия, порядок возникновения, изменения или прекращения отношений между субъектами и объектами государственного управления и местного самоуправления» [16].

Важно определить организационные аспекты нормотворческой деятельности, в том числе и на муниципальном уровне, находятся в тесной связи и взаимодействия, а именно: политико-правовой аспект, заключающийся в присущей социально неоднородному обществу системе основных идей, политических взглядов, юридических принципов и общепринятых понятий по поводу сущности, содержания и социальной роли нормотворчества; социально-психологический аспект - заключается в целесообразности осознания неуклонного, точного и четкого соблюдения действующего российского законодательства; институциональный аспект нормотворчества – реализация нормотворческой деятельности первичного и вторичного (через адаптационный, гармонизационный и другие контенты) типа в политике государства и правовом режиме общества; публично-административный - формализованное закрепление в нормативно-правовых актах целесообразности норм регулирования управленческой деятельности. В то же время утверждение механизмов, способных гарантировать неукоснительное соблюдение определенных Конституцией и законами РФ законодательных предписаний общественной деятельности обеспечивает не только юридический контекст управления (с позиций юристов - априорно и исключительно юридический контекст), но и публично управленческий, который является если не результатом введения правовой нормы, то прежде всего - «заказчиком» и «потребителем» такой нормы. Именно нормотворческая деятельность легализует (в широком смысле) публично-управленческий механизм на всех уровнях, гарантирует его признания другими субъектами государственной власти и, в конце концов, позволяет говорить о власти как о системе.

Присущая правовой науке позиция рассматривать муниципальный правотворческий процесс только как составляющую юридического процесса с позиций науки государственного управления детерминируется как организационно и институционально определенный порядок осуществления соответствующих управленческих процедур, имеющих целью получение конкретный юридический (правовой) результат, направленный на решение проблемы муниципального объединения. При этом акцент следует делать не только на правовых формах деятельности муниципального органа (с позиций императивного метода), а, например, с позиций диспозитивного метода - на внутренних характеристиках субъекта управления, взаимодействия субъектов управления различных уровней, влияния внешних факторов на систему управления. Именно поэтому обеспечение в процессе муниципального правотворческого процесса прав и свобод граждан, существенное усиление контроля институтами гражданского общества за деятельностью муниципальных органов власти является одной из ключевых задач административной реформы.

В то же время отметим, что методологические основы выяснения содержания и значимости муниципального правотворческого процесса должны базироваться на сочетании познавательных подходов: системного (определение организационных и институциональных основ нормотворческой деятельности), компаративного (через реализацию норм международного права в сфере публичного управления), теоретического (путем формирования концептуальных основ нормотворчества) и прикладного, направленного на исследование алгоритма внедрения положительного зарубежного и национального опыта совершенствования нормотворчества. Анализ основ совершенствования муниципального правотворческого процесса в условиях модернизации публичного управления с позиций функциональности, качества и прозрачности управленческих процедур, эффективности реализации муниципальными

органами власти полномочий, определенных законом в настоящее время, возможно, прежде всего, через определение субъектности муниципального органа.

Национальное законодательство должно предусмотреть такие механизмы, формы и методы деятельности муниципального органа власти, которые в интегративном сочетании не только позволили бы соответствовать формальным критериям существования правового государства, но и способствовали формированию системы публичного управления, способной адаптироваться к многочисленным наднациональным политико-правовым структурам. В то же время установлено, что особое место в организации муниципального правотворческого процесса играют руководители местных органов власти. Важно более подробно в этом контексте нормативно установить полномочия руководителя органа публичной власти территориального уровня и в контексте внедрения европейской модели публичного управления в РФ определиться со статусом и механизмом назначения (избрания) руководителя органа власти.

Следует выделить влияние особенностей многоуровневого управления на совершенство муниципального правотворческого процесса, содержательный характер и полноту предписаний соответствующих норм. Ведь основная задача совершенствования муниципального правотворческого процесса в условиях современной административной реформы заключается в обеспечении реализации правового статуса органа, должностного лица и публично-управленческой деятельности в целом, вследствие чего: появляется практическая возможность использования субъективных прав и исполнение юридической обязанности субъектами публичного управления; исключается отступление от целей правовых норм в процессе правоприменения (исключается злоупотребление правом в публичном управлении), власть способствует росту активности общественных объединений и самих граждан участвовать в процессе локального нормотворчества.

Считаем, что в контексте реализации конституционных принципов следует предложить концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте европейских стандартов публичного управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесс в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

Целью рационализации муниципального правотворческого процесса следует определить «организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы» [16].

Итак, в сегодняшних условиях значительную актуальность приобретает исследование условий и тенденций развития государственности в России как составной части демократического сообщества, и особенно развития теоретической концепции правового государства. В условиях проведения системных реформ в Российской Федерации проблема совершенствования муниципального правотворческого процесса является одной из центральных в общей теории государственного управления. Важность решения этой проблемы обусловлена тем, что понятие нормотворчества неразрывно связано с такими институтами и сторонами государственно-управленческой деятельности, как функции государственного управления, формы реализации права в государственном управлении, демократия, права, свободы и обязанности граждан. С научной точки зрения важность решения задачи совершенствования муниципального правотворческого процесса заключается в том, что он принадлежит к универсальным, ведущим категориям и



занимает ведущее место в понятийном аппарате государственного управления, служит своеобразным инструментом научного анализа, обеспечивает органическое единство общетеоретических и отраслевых наук, их воплощение в практическую жизнь.

Современные исследования любого института публичного управления в научных трудах почти всегда связаны с одновременным рассмотрением вопросов, касающихся правовых форм публично-управленческой деятельности. Это объясняется тем, что публичное управление имеет универсальный характер, находит свое проявление в общественной жизни. С позиций современного институционализма следует детерминировать право, как фактор нормативного обеспечения по социально-политической, психологической и организационной направленности управленческого действия. Именно в процессе муниципального правотворческого процесса: 1) закрепляется и надлежащим образом оформляется директивная основа управления на местном уровне; 2) устанавливается соотношение между объемом полномочий и ответственностью аппарата управления, закрепляется наиболее рациональный и эффективный вариант управленческой деятельности, поддерживается надлежащая организованность участников управленческого процесса.

Для совершенствования муниципального правотворческого процесса считаем обязательным законодательно закрепить в статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимость проведения правовой, юридико-технической, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз всех проектов муниципальных нормативных правовых актов. При этом:

1) правовая экспертиза осуществлялась бы для выявления соответствия разрабатываемого правового акта Конституции РФ,

федеральному и региональному законодательству, а также уставам муниципальных образований;

2) юридико-техническая экспертиза позволяла бы проверять внутреннюю структурную согласованность глав и статей правового акта;

3) экологическая экспертиза выявляла бы нормы, принятие которых могло бы увеличивать риски для окружающей среды и животного мира и принимать меры к их минимизации;

4) антикоррупционная экспертиза позволяла бы выявить все риски неправомерного поведения лиц, исполняющих нормативные правовые акты, возможность их подкупа с целью предоставления взяткодателю незаконных благ и льгот;

5) лингвистическая экспертиза обеспечивала бы соответствие норм проекта правилам русского языка.

Все виды вышеуказанных экспертиз можно было бы объединить экспертной стадией как части муниципального правотворческого процесса.

Таким образом, улучшение муниципального правотворческого процесса возможно осуществить лишь комплексно, усвершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях. Для этого необходимо разработать и принять концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте стандартов публичного управления развитых стран. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесс в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

### **3.2 Критерии эффективности муниципального правотворческого процесса**

При осуществлении правового мониторинга муниципальных нормативных правовых актов необходимо ориентироваться на определенные критерии эффективности муниципального правотворческого процесса, которыми необходимо пользоваться для оценки муниципальных нормативных правовых актов.

Прежде все отметим, что критерий - это не просто термин или абстракция, а операционное определение, которое конкретизируется с помощью определенных показателей. Показателями могут быть разные процентные расчетные соотношения, коэффициенты, а также понятийные определения, выводы («большой», «средний», «малый»). Чем больше показателей, тем более репрезентативными будут результаты определения эффективности правовой нормы. В их состав можно отнести:

- 1) степень достижения цели правовой нормы;
- 2) время, затраченное на получение должного результата;
- 3) объем организационных и материальных затрат;
- 4) тенденция к сокращению правонарушений;
- 5) уровень договорной дисциплины;
- 6) оценка населением муниципального образования результатов действия закона.

Иначе говоря, сама цель нормативно-правового акта является критерием-эталоном его эффективности, а сроки достижения цели, расходы и т.д. – показателями для измерения этого.

Показателями прогнозируемой эффективности правовой нормы можно признать

- 1) ее научную обоснованность;
- 2) уровень политической и правовой культуры его разработчиков;

- 3) соответствие международно-правовым актам;
- 4) язык документа, его доступность для населения;
- 5) лаконичность, четкость формулировок.

Содержание муниципального нормативно-правового акта должно быть таким, чтобы для его выполнения не нужны были дополнительные комментарии и разъяснения. Большое значение имеет наличие необходимых организационных, научных, экономических и политических условий законодательной деятельности. На качество законодательства существенно влияет слаженность взаимодействия органов государственной власти, специалистов, экспертов законопроектов, народных депутатов.

Эффективность действия правовых норм зависит от определенных объективных и субъективных условий, которые могут быть отнесены как к самому праву, так и к сфере его реализации. Ведь «любая норма создается и действует в реальной совокупности общественных отношений, на основе существующего общественного бытия и общественного сознания. Характер взаимосвязи правовой нормы с различными сторонами общественной жизни и определяет те условия, которые в конечном итоге и обеспечивают эффективность ее действия» [26].

Эти условия можно рассматривать с разных точек зрения, проанализировать в различных аспектах.

Действие права нужно рассматривать сквозь призму стадий механизма реализации нормы права. Поэтому самым основательным предполагается классификация условий эффективности на основании, связанной с элементами механизма реализации права. С этой точки зрения, условия эффективности действия права можно разделить на следующие группы:

- 1) «условия, касающиеся самой нормы;
- 2) условия, касающиеся деятельности правоприменительных органов;
- 3) условия, характеризующие особенности правосознания и поведения индивидов, выполняющих или нарушающих требования нормы права» [26].

«К первой группе условий, касающихся самой нормы, можно отнести совершенство данной нормы. Прежде всего, имеется в виду соответствие принятых правовых норм тем общим и конкретным политическим, социально-экономическим, идеологическим, культурным и организационным условиям, в которых они будут действовать. Для соблюдения этих условий в первую очередь необходимо обеспечить подготовку и принятие таких норм, которые были бы научно обоснованными, соответствовали целям развития законодательства на основе объективных потребностей общества. И здесь очень важным оказывается роль правовой науки: разработать систему критериев (показателей), характеризующих степень совершенства принятых норм как в содержательном, так и в технико-юридическом смысле» [26].

«Второй группой условий эффективности действия правовых норм является совершенство правоприменительной деятельности. Совершенно очевидно, что правовая норма окажется неэффективной, если практика ее применения не будет отвечать тем требованиям, которые к ней предъявляются» [26].

Третья группа условий – уровень правосознания и характер поведения индивидов, которые соблюдают законы. «Эти условия включают такие показатели, как уровень знания правовых норм, степень одобрения их лицами, степень развития навыков правового поведения и тому подобное. Состояние правосознания и правового поведения может оцениваться на разных уровнях: общества в целом, социальной группы, индивида.

В зависимости от этого речь идет об общественном, коллективном (групповом) и индивидуальном правосознании. Таким образом, и эффективность действия правовой нормы может оцениваться с точки зрения соблюдения и выполнения ее в обществе в целом, в разных социальных группах, а также конкретными лицами» [26].

Следует отметить, что указанные условия в свою очередь обеспечиваются системой социально-экономических, политических,

организационных и других мероприятий, проводимых государством для развития и совершенствования общественных отношений, укрепление законности и правопорядка.

В самом общем виде проблема обеспечения эффективности муниципального правотворческого процесса может быть решена на следующих основных основаниях:

1) принимая правовую норму, особое внимание следует уделять соблюдению методологии ее принятия, как и любого другого нормативно-правового акта, требований так называемой «цепи эффективности», а именно: потребности и социального интереса в такой норме; целям, которые будут достигаться с ее помощью; достаточности средств, которыми она вводится, с точки зрения достижения поставленных целей; определению конкретных адресатов нормы; системе контроля за ее выполнением;

2) господствующее в обществе правосознание без каких-либо оговорок должно признавать принцип верховенства закона, последовательно реализовывать его в существующей правовой системе, а также в практических действиях всех звеньев государственного аппарата;

3) муниципальные правовые нормы должны быть направлены на реализацию основных положений Конституции и законов РФ, решения важнейших проблем, которые ставит перед обществом жизнь. При этом следует учитывать, что не только нормы Конституции, но и большинство действующих законов являются нормами прямого действия, поэтому следует свести к минимуму нормативные акты, которые принимаются «на развитие закона», что довольно часто меняет содержание требований и правил, им установленных;

4) необходимо обеспечить полное соответствие между правовыми нормами и процессом их реализации. Ею должны быть охвачены прежде всего права и обязанности субъектов, закрепленные законом;

5) муниципальные правовые нормы должны соответствовать национальному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права, демократической международной практике;

6) муниципальные правовые нормы должны соответствовать общему направлению проводимых реформ, а также цели экономического, политического, социального развития, обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и универсальность его отраслей.

Процесс обеспечения эффективности предполагает существование и выделение определенной совокупности принципов, охватывающих основные существенные моменты этого процесса, которые последовательно осуществляться в практической деятельности. К ним относятся:

1) принцип последовательности, который требует, чтобы реализация правовой нормы была непрерывной, то есть охватывала все стадии ее действия (информирование о ее содержании, усвоение последнего исполнителями, непосредственная реализация ее требований, контроль за ней, оценка эффективности выполнения, планирование мероприятий по совершенствованию этой деятельности);

2) осуществление принципа комплексности возможно лишь при условии его обеспечения материальными, юридическими, организационными и другими мерами. Игнорирование любого мероприятия препятствовать использованию в полной мере потенциала правовой нормы;

3) принцип системности предполагает, что для обеспечения эффективности конкретной нормы необходимо учитывать и требования нормативных актов, регулирующих однородные общественные отношения. В связи с этим следует согласовывать меры по их выполнению;

4) принцип всеобщности означает, что в реализации правовой нормы должны принимать участие все субъекты, предусмотренные ее нормами.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что эффективная реализация муниципального правотворческого процесса возможна только при условии обеспечения определенной последовательности вышеуказанных действий.

### **3.3 Особенности муниципального правотворческого процесса в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области**

Прежде всего, отметим, что муниципальный правотворческий процесс в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области регламентирован как общероссийским законодательством, рассмотренным выше, так и нормативно-правовыми актами Амурской области и Тындинского района.

Так, решением Тындинского районного Совета народных депутатов Амурской области от 13.09.2019 № 241 принят действующий Устав Тындинского района (в редакции изменений и дополнений от 19.02.2020 № 298; от 25.05.2020 № 320, от 11.09.2020 № 358, от 23.12.2020 № 404 (зарегистрированы изменения в устав 03.02.2021 № RU 285070002021001, обнародован 11.02.2021), далее – Устав).

Согласно статье 52 Устава, «по вопросам местного значения населением Тындинского района непосредственно и органами местного самоуправления, и должностными лицами местного самоуправления Тындинского района принимаются муниципальные правовые акты. Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами Тындинского районного Совета народных депутатов, главой Тындинского района, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, председателем районного суда, прокурором по вопросам, отнесенным к их компетенции.



Муниципальные правовые акты Тындинского района не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также Уставу (основному Закону) Амурской области, законам и иным нормативным правовым актам Амурской области» [27].

«В систему муниципальных правовых актов Тындинского района входят:

1) Устав Тындинского района, правовые акты, принятые на местном референдуме;

2) нормативные и иные правовые акты Тындинского районного Совета народных депутатов – решения Тындинского районного Совета народных депутатов;

3) правовые акты главы Тындинского района – постановления и распоряжения главы Тындинского района, правовые акты администрации Тындинского района – постановления и распоряжения администрации Тындинского района, правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Тындинского района, предусмотренных Уставом Тындинского района» [27].

«Тындинский районный Совет народных депутатов по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Амурской области, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории Тындинского района, решение об удалении главы Тындинского района в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности Тындинского районного Совета народных депутатов и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами Амурской области, настоящим Уставом. Решения Тындинского районного Совета народных депутатов, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на

территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов Тындинского районного Совета народных депутатов, если иное не установлено Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» [27].

«Глава Тындинского района в пределах своих полномочий, установленных настоящим Уставом и решениями Тындинского районного Совета народных депутатов, издает постановления и распоряжения администрации Тындинского района по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы администрации Тындинского района. Глава Тындинского района издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим Уставом в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами.

Председатель Тындинского районного Совета народных депутатов издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности Тындинского районного Совета народных депутатов» [27].

Статьей 13 Устава Тындинского района регламентирована реализация права населения Тындинского района на проведение местного референдума. Согласно части 5 данной статьи, «на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

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

- 2) о персональном составе органов местного самоуправления;
- 3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- 4) о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- 5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения» [27].

При этом «Устав Тындинского района и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории Тындинского района. Иные муниципальные правовые акты Тындинского района не должны противоречить Уставу Тындинского района и правовым актам, принятым на местном референдуме» (ч. 5 ст. 52 Устава) [27].

Из недостатков муниципального правотворческого процесса в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области следует отметить излишнее применения отсылочных и бланкетных норм. Наличие большого количества отсылочных и бланкетных норм в одном муниципальном правовом акте создают многократные ссылки и усложняют правовой акт.

Таким образом, подводя итоги данной главы, следует отметить, что улучшение муниципального правотворческого процесса возможно осуществить лишь комплексно, усовершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях. Для этого необходимо разработать и принять концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте стандартов публичного управления развитых стран. Концепция

должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесс в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

Целью рационализации муниципального правотворческого процесса следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.

Для совершенствования муниципального правотворческого процесса считаем необходимым также законодательно закрепить в статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимость проведения правовой, юридико-технической, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз всех проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Проблема обеспечения эффективности муниципального правотворческого процесса может быть решена на следующих обязательных основаниях:

- 1) принимая правовую норму, особое внимание следует уделять соблюдению методологии ее принятия, как и любого другого нормативно-правового акта, требований так называемой «цепи эффективности», а именно: потребности и социального интереса в такой норме; целям, которые будут достигаться с ее помощью; достаточности средств, которыми она вводится, с точки зрения достижения поставленных целей; определению конкретных адресатов нормы; системе контроля за её выполнением;

2) господствующее в обществе правосознание без каких-либо оговорок должно признавать принцип верховенства закона, последовательно реализовывать его в существующей правовой системе, а также в практических действиях всех звеньев государственного аппарата;

3) муниципальные правовые нормы должны быть направлены на реализацию основных положений Конституции и законов РФ, решения важнейших проблем, которые ставит перед обществом жизнь.

При этом следует учитывать, что не только нормы Конституции, но и большинство действующих законов являются нормами прямого действия, поэтому следует свести к минимуму нормативные акты, которые принимаются «на развитие закона», что довольно часто меняет содержание требований и правил, им установленных; 4) необходимо обеспечить полное соответствие между правовыми нормами и процессом их реализации (ею должны быть охвачены, прежде всего, права и обязанности субъектов, закрепленные законом); 5) муниципальные правовые нормы должны соответствовать национальному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права, демократической международной практике; 6) муниципальные правовые нормы должны соответствовать общему направлению проводимых реформ, а также цели экономического, политического, социального развития, обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и универсальность его отраслей.

Исследование особенностей муниципального правотворческого процесса в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области показало излишнее применение отсылочных и бланкетных норм, недостаток квалификации муниципальных чиновников. В связи с этим вопрос осуществления регулярной целенаправленной работы в виде организации и проведения на территории Тындинского района семинаров,

конференций по повышению квалификации муниципальных чиновников является очень актуальным.

Причем с учетом ситуации с коронавирусом, приоритетной основой реализации таких программ должны выступать дистанционные формы проведения занятий. Это позволит не только повысить знания муниципальных служащих в области федерального и регионального законодательства, но также будет способствовать улучшению юридической техники при осуществлении муниципального правотворчества и ее единообразия на территории района.

## **Заключение**

В результате проведенного исследования следует сформулировать следующие выводы:

1. Муниципальное правотворчество можно рассматривать как установленный законодательством процесс принятия решений по вопросам муниципального (местного) значения, а также по другим вопросам, которые реализуются органами муниципальной власти, непосредственно населением, органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования (территориальной общины), или их должностными лицами путем принятия муниципальных правовых актов или подписания договоров, содержащих правовые требования. Муниципальное правотворчество является показателем уровня демократических преобразований в государстве. Именно поэтому процесс демократизации публично-властных полномочий муниципального правотворчества должен поддерживаться и гарантироваться государством.

2. В соответствии с национальной доктриной, принципами муниципального нормотворчества является общепринятые принципы правотворчества, а именно принципы верховенства права, законности, гуманизма, равенства, демократии, эффективности справедливости, свободы, правовой определенности, пропорциональности, добросовестности, научности, плановости, оперативности, технического совершенства, системности и др. К специальным, которые прямо соотносятся с муниципальным правотворчеством, относятся: сочетание местных и государственных интересов, субсидиарности, совокупность правотворческих полномочий по вопросам местного значения и тому подобное. В то же время, согласно европейской практике, не наблюдается разделения принципов, связанных с нормотворчеством, на специальные и особые. Отдельные принципы (например, принцип верховенства права) из группы общих прямо

предусмотрен в перечне принципов, связанных с деятельностью органов местного самоуправления, региональным управлением и тому подобное.

Среди принципов, наиболее часто встречающихся в европейских актах, связанных с местным самоуправлением, стоит выделить следующие: верховенство права, субсидиарность, прозрачность, ответственность, ориентация на консенсус, справедливость, эффективность и результативность, подотчетность, стратегическое видение. Гарантими муниципального правотворческого процесса в РФ выступает большой блок федеральных и региональных законодательных актов, муниципальных правовых актов. При этом, особый интерес представляют соответствующие муниципальные правовые акты, так как именно в них подробно, с учетом вида муниципального образования, регулируется порядок разработки и принятия муниципальных правовых актов.

3. Стадиями муниципального правотворческого процесса следует считать отдельные завершённые этапы деятельности уполномоченных субъектов, содержание каждого из которых регламентировано таким образом, что только безусловное выполнение всех его составляющих даёт возможность перейти к следующему этапу. Среди таких стадий можно выделить: 1) инициирование и подготовка проекта нормативно-правового акта; 2) предварительное и официальное рассмотрение проекта в местном совете; 3) принятие и официальное обнародование нормативно-правового акта.

4. Под субъектом муниципального правотворчества следует понимать лицо и / или сообщество, демократическое самоуправляющееся образование, которое реализует потребности и интересы территориальных общин, характеризуется автономией в решении вопросов местного значения, которую органы государственной власти обеспечивают и контролируют согласно Конституции и законам Российской Федерации (население (граждане) территориальной общины, органы или должностные лица разного



уровня местного самоуправления (представительный орган, глава территориальной общины и т.п.).

5. В настоящее время на уровне федерального законодательства заложены основы для непосредственного осуществления населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов. Такая основа развивается путем принятия законов субъектов Российской Федерации о проведении местных референдумов, а также соответствующих муниципальных правовых актов. В тоже время не все инструменты муниципального правотворчества могут быть реализованы надлежащим образом.

Так, потенциал местного референдума в целом используется пока недостаточно, что обусловлено, в основном, сложностью его проведения. Для более успешного применения данного юридического инструмента считаем необходимым упрощение порядка его проведения.

6. Реализация компетенции органов местного самоуправления осуществляется главным образом путем принятия муниципальных правовых актов – решений по вопросам местного значения, или по вопросам реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законодательством органам местного самоуправления, принятые непосредственно населением территориальной общины, или органом муниципальной (местной) власти, или должностным лицом этого органа муниципальной (местной) власти, которое документально оформлено и обязательно для исполнения на территории местной общины (местного образования), которые устанавливают или изменяют общеобязательные правила, или имеют индивидуальный характер. Считаем, что для развития муниципальной демократии необходимо расширить круг субъектов муниципального правотворческого процесса за счет предоставления права правотворческой инициативы местным общественным объединениям, отделениям политических партий, муниципальным общественным палатам.

7. Проведенное исследование показало, что улучшение муниципального правотворческого процесса возможно осуществить лишь комплексно, усовершенствуя как его концептуальные основы, так и внося на их основе конкретные изменения в организационной и правовой плоскостях. Для этого необходимо разработать и принять концепцию совершенствования муниципального правотворческого процесса в контексте стандартов публичного управления развитых стран. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению муниципального правотворческого процесса в России, организацию деятельности органов местной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов муниципального правотворческого процесса.

Для совершенствования муниципального правотворческого процесса считаем необходимым также законодательно закрепить в статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимость проведения правовой, юридико-технической, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз всех проектов муниципальных нормативных правовых актов.

8. Проблема обеспечения эффективности муниципального правотворческого процесса может быть решена на следующих основных основаниях:

1) принимая правовую норму, особое внимание следует уделять соблюдению методологии ее принятия, как и любого другого нормативно-правового акта, требований так называемой «цепи эффективности», а именно: потребности и социального интереса в такой норме; целям, которые будут достигаться с ее помощью; достаточности средств, которыми она

вводится, с точки зрения достижения поставленных целей; определению конкретных адресатов нормы; системе контроля за ее выполнением;

2) господствующее в обществе правосознание без каких-либо оговорок должно признавать принцип верховенства закона, последовательно реализовывать его в существующей правовой системе, а также в практических действиях всех звеньев государственного аппарата;

3) муниципальные правовые нормы должны быть направлены на реализацию основных положений Конституции и законов Российской Федерации, решения важнейших проблем, которые ставит перед обществом жизнь. При этом следует учитывать, что не только нормы Конституции, но и большинство действующих законов являются нормами прямого действия, поэтому следует свести к минимуму нормативные акты, которые принимаются «на развитие закона», что довольно часто меняет содержание требований и правил, им установленных;

4) необходимо обеспечить полное соответствие между правовыми нормами и процессом их реализации. Ею должны быть охвачены прежде всего права и обязанности субъектов, закрепленные законом;

5) муниципальные правовые нормы должны соответствовать национальному законодательству, общепризнанным принципам и нормам международного права, демократической международной практике;

6) муниципальные правовые нормы должны соответствовать общему направлению проводимых реформ, а также цели экономического, политического, социального развития, обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и универсальность его отраслей.

9. Исследование особенностей муниципального правотворческого процесса в муниципальном образовании Тындинский район Амурской области показало излишнее применение отсылочных и бланкетных норм, недостаток квалификации муниципальных чиновников.

В связи с этим вопрос осуществления регулярной целенаправленной работы в виде организации и проведения на территории Тындинского района семинаров, конференций по повышению квалификации муниципальных чиновников является очень актуальным.

Причем с учетом ситуации с коронавирусом, приоритетной основой реализации таких программ должны выступать дистанционные формы проведения занятий. Это позволит не только повысить знания муниципальных служащих в области федерального и регионального законодательства, но также будет способствовать улучшению юридической техники при осуществлении муниципального правотворчества и ее единообразия на территории района.

## **Список используемой литературы и используемых источников**

1. Алешкова Н.П. Муниципальное правотворчество: понятие и сущность / Н. П. Алешкова // Юридические исследования. 2013. №7. С. 67-87.
2. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Монография / Алешкова Н.П. Екатеринбург, 2012. 260 с.
3. Антонова А.Н. Выборы главы муниципального образования: деформация принципов избирательного права / А.Н. Антонова // Гражданин. Выборы. Власть: материалы V Международной научно-практической конференции (г. Пятигорск, 17-20 октября 2018 г.): сборник научных статей / ответственный редактор Л.А. Тхабисимова. Пятигорск: Пятигорский университет, 2019. С. 7-10.
4. Баранов И.Н. Муниципальный правотворческий процесс: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки институт государства и права Российской академии наук, 2016. 197 с.
5. Боброва Н.А. Общетеоретический и межотраслевой аспекты юридической ответственности. М.: Юрлитинформ. 2019. 544 с.
6. Боброва Н.А., Иванов А.А. Ответственность государственной власти за реформу местного самоуправления (на примере Самарской области) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020. № 4. С. 21-25.
7. Боброва Н.А. Итоги муниципальной реформы-2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27-31.
8. Боброва Н.А. Самара как зеркало муниципальной реформы России-2014 // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 24-28.
9. Боброва Н.А. Судебные решения по местному самоуправлению в Самарской области как зеркало муниципальной реформы России /

«Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении»: сб. материалов XI международной научной конференции. Самара. 2016. С. 68-76.

10. Боброва Н.А. Реформа местного самоуправления и её итоги // Мир политики и социологии. Журнал Фонда поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет». СПб. 2016. № 6. С. 111-118.

11. Боброва Н.А. Некоторые итоги реформы местного самоуправления 2014-2015 гг. // Конституционализм и государственное устройство. 2017. № 2. С. 102-109.

12. Быстрее и проще: как изменятся условия получения гражданства РФ URL: <https://www.gazeta.ru/social/2019/10/12/12751094.shtml>

13. Бялкина Т.М. О некоторых аспектах городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы / Т.М. Бялкина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62—66.

14. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва: Норма. 2008. – 448 с.

15. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Москва: ИНФРА-НОРМА. 1997. – 304 с.

16. Гавришев О.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / О.Е. Гавришев. Ростов-на-Дону. 2004. 154 с.

17. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

18. Европейская Хартия местного самоуправления: принята Советом Европы 15 окт. 1985 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

19. Задорожная Г.В. Постоянные комиссии представительных органов местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Г.В. Задорожная. М. 2006. – 224 с.

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)

21. Корж Е.Г. Правотворчество органов муниципальных образований // Таврический научный обозреватель. 2016. № 4. С. 88-92.

22. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61-64.

23. Нарутто С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. Москва: Юрлитинформ, 2020. – 270 с.

24. Орзих М. Личность и право. Одесса: Юрид. л-ра, 2005. – 312 с.

25. Права человека: учеб. для вузов / отв. ред. член-корр. РАН, д-р юрид. наук Е.А. Лукашева. Москва: НОРМА-ИНФРА. М. 1999. – 573 с.

26. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации. дисс... канд. юрид. наук. М. 2013. – 165 с.

27. Устав Тындинского района (В редакции изменений и дополнений от 19.02.2020 № 298; от 25.05.2020 № 320, от 11.09.2020 № 358, от 23.12.2020 № 404 (зарегистрированы изменения в устав 03.02.2021 № RU 285070002021001, обнародован 11.02.2021). URL: <http://atrtynda.ru/index.php/o-raione/svedeniya-o-raione/ustav-tyndinskogo-raiona>

28. Указ Президента РФ №2265 от 22 декабря 1993 года «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 25 декабря. N 237.

29. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства РФ. 2008. №18. Ст. 2003.

30. Указ Президента РФ № 1617 от 9 октября 1993 года «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 12 октября. № 190.
31. Указ Президента РФ №1760 от 26 октября 1993 года «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» // Российские вести. 1993. 29 октября. № 210.
32. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. №21. Ст. 2930.
33. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февраля. № 39.
34. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. № 110-111.
35. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
36. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2965.
37. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
38. Федеральный закон от 6.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.



39. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

40. Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

41. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №38. Ст. 4339.

42. Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

43. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / Е.С. Шугрина. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2007. – 672 с.

44. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформы / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68-71.

45. AER Declaration on Regionalism URL: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/>

46. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document / United Nations Development Programme. 1997. January [Electronic resource]-Access mode: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>

47. The Helsinki Declaration on Regional Self-Government URL: <https://rm.coe.int/16805e1fde>

48. Vandelli L. La commune: la cellule de base de toutes les démocraties / Luciano Vandelli // Pouvoirs. Paris. 2000. № 95. P. 5-17.

49. Bobrova N.A. Form of Government in Russia // Scientific Research of the SCO countries: Synergy and Integration»: International Conference 31.08.2019 Pekin/ Beijing, PRC. 2019: Scientific publishing house Infinity. 2019. P. 36-43 ISBN 978-5906-695-51-3

50. Bobrova N.A., Dzhililov E.A. and others. Concept of Legal Relations and Offenses // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores / Año: VII Número: Edición Especial Artículo no.: Período: Diciembre, 2019. <http://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com>