

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

Е.С. Полякова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, доцент А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2021

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы муниципального правотворческого процесса	14
1.1 Становление местного самоуправления и эволюция взглядов на муниципальное правотворчество как юридическую категорию	14
1.2 Правовая основа муниципального правотворческого процесса	26
Глава 2 Методологические основы муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований	40
2.1 Принципы и этапы муниципального правотворческого процесса	40
2.2 Юридическая техника как показатель уровня правовой культуры ...	63
Глава 3 Адаптация муниципального правотворческого процесса к условиям цифровой трансформации	74
3.1 Ключевые векторы и правовые ограничения в развитии муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации	74
3.2 Перспективы применения машиночитаемых норм права и искусственного интеллекта в муниципальном правотворческом процессе	89
Заключение	101
Список используемой литературы и используемых источников.....	114

Введение

Муниципальный правотворческий процесс является основополагающим видом деятельности органов местного самоуправления, направленным на формирование правовой базы, регулирующей правовые отношения в процессе самоуправления, включая создание, принятие, внесение изменений и дополнений, отмену муниципальных правовых актов.

В процессе муниципального правотворческого процесса в Российской Федерации создается масштабный блок правовых актов. Так, по состоянию на 01.01.2021 в Российской Федерации по данным Федеральной службы государственной статистики зарегистрировано 20303 муниципальных образований [98]. Активность муниципальных образований в правотворческом процессе различна и динамична, зависит от ряда факторов.

В единой информационной базе данных сведения о количестве изданных муниципальных правовых актов в Российской Федерации за отчетные периоды отсутствуют. Исключение составляет количество изданных муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих регистрации в Федеральном регистре правовых актов Министерства юстиции Российской Федерации.

Так, по состоянию на 10.10.2021 в Федеральном регистре правовых актов зарегистрировано 10187841 муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований (для сравнения, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - 1797379), 227 соглашений о передаче государственных полномочий [50]. К компетенции, например, муниципальных городских округов отнесено 44 вопроса местного значения [71]. Приведенные статистические количественные данные указывают на роль и масштабность муниципального правотворческого процесса в Российской Федерации и доказывают актуальность темы исследования.

Кроме того, в период глобализации таких процессов, как цифровая экономика, модернизация, инновация, научно-техническое развитие

наблюдается сокращение «периода стабильности» действия правовых актов в изданной редакции до исторического минимума, доказательством чего являются многочисленные изменения в действующее законодательство.

С одной стороны, такое явление можно объяснить скоростью происходящих явлений и процессов в общественной, политической, социальной среде, с другой стороны, возникает вопрос в качестве разработки самих правовых актов, соблюдения регламента их разработки, и как следствие, профессионализме их разработчиков.

Об эффективности муниципального правотворческого процесса в Российской Федерации приводится много споров и аргументов. Состояние муниципального правотворчества отражается в обзорах Верховного суда Российской Федерации по спорам о признании недействительными нормативных правовых актов, информации органов Прокуратуры Российской Федерации, ежегодных отчетах о контрольной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации при оценке правового пространства.

Исследование сущности, основных принципов и этапов муниципального правотворческого процесса невозможно без анализа формулировок таких основных понятий, как: муниципальный правотворческий процесс, правотворчество, нормотворчество, виды муниципальных правовых актов и особенности их классификация. Аспекты организации муниципального правотворческого процесса, его оценки и путей оптимизации в научной литературе разработаны недостаточно. Нет единого общепринятого понятия «правотворчество», «муниципальный правотворческий процесс».

В то же время, необходимость комплексного подхода к исследованию проблем муниципального правотворческого процесса и отсутствие практики применения научно-обоснованного инструментария в условиях цифровой трансформации определила выбор темы, направленность концептуальных положений, цели и задачи настоящего исследования.

Исследованию актуальных проблем муниципального правотворческого процесса посвятили работы такие отечественные ученые правоведы, как: С.С. Алексеев, В.М. Баранов, В.В. Лазарев, В.В. Нерсисянц, В.А. Томин, Л.С. Явич и другие теоретики в области конституционного и муниципального права.

Актуальность темы исследования подтверждается количеством докторских и кандидатских диссертаций. Такие авторы, как Н.П. Алешкова, И.Н. Баранов, В.В. Сорока, Ю.А. Сысоев уделили внимание проблематике муниципального правотворческого процесса. Однако вопросам муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации уделено недостаточно работ и исследований, что подтверждает актуальность темы исследования.

Информационная база исследования представлена правовыми актами Российской Федерации, официальными статистическими и информационно-аналитическими данными, методическими рекомендациями Министерства юстиции Российской Федерации, научными публикациями отечественных и зарубежных ученых, материалами периодической печати, ресурсами сети Интернет.

Цель исследования состоит в анализе проблем муниципального правотворческого процесса, определении ключевых векторов развития муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований в условиях цифровой трансформации.

Цель исследования определяет необходимость решения следующих задач:

- изучить вопросы становления местного самоуправления и эволюции взглядов на муниципальное правотворчество как юридическую категорию;
- уточнить понятия «правотворчество», «муниципальное правотворчество», «муниципальный правотворческий процесс»;

- проанализировать правовую основу муниципального правотворческого процесса;

- определить принципы и этапы муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований;

- аргументировать, является ли юридическая техника показателем правовой культуры в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований;

- исследовать особенности муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации, в частности, определить ключевые векторы развития и правовые ограничения, перспективы и правовые барьеры применения машиночитаемого права и искусственного интеллекта в муниципальном правотворческом процессе в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований.

Исследование базируется на теории и методологии, изложенной в фундаментальных трудах отечественных и зарубежных ученых по вопросам правотворчества, принципам и основным проблемам муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации.

Основополагающим методом научного познания правовой действительности выбран диалектико-материалистический метод. Кроме того, исследованы философские категории, применены логические приемы индукции и дедукции, анализа и синтеза.

Обоснование основных положений и аргументация выводов осуществлялись на основе применения таких методов научного познания, как историко-правовой, формально-юридический, структурный и сравнительно-правовой методы, факторный, сравнительный анализы, классификация и агрегирование данных, метод правового моделирования.

Объектом исследования выступает муниципальный правотворческий процесс в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований.

Предметом исследования являются теоретические и методологические аспекты и правовая основа муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, его особенности развития в условиях цифровой трансформации.

На защиту выносятся следующие положения:

- местное самоуправление, как понятие, имеет множество интерпретаций, как форма управления, подвергаясь многократному реформированию, имеет свою эволюцию развития, однако, основная его функция не изменилась;

- в научных источниках юридической литературы, в правовых актах и функциональной деятельности органов местного самоуправления можно наблюдать тождественность в употреблении таких понятий, как «муниципальное правотворчество», «муниципальный правотворческий процесс», «муниципальный нормотворческий процесс», «муниципальное нормотворчество», автор полагает, что «муниципальное правотворчество» является предшественником «муниципального правотворческого процесса», понятие «муниципальный правотворческий процесс» объемнее, исходя из целей, задач и содержания, чем понятие «муниципальный нормотворческий процесс»;

- понимание «публичная власть» объединяет государственную власть и местное самоуправление, определяя единый базис их правовой основы, способов формирования и методологической основы организации деятельности, однако, обозначенный принцип единства публичной власти имеет некоторый дисбаланс: в Конституции Российской Федерации отсутствует такая подсистема публичной власти, как народовластие (гражданское общество, общественная власть), которое имеет право на участие в решении публичных вопросов; поэтому, если вопросы гражданского общества будут закреплены дополнительной статьей Конституции Российской Федерации, то данная норма положительно отразится на развитии гражданского общества и консолидации социальной

практики, найдя отражение в законодательстве и правоприменительной практике;

- анализ правовой основы муниципального правотворческого процесса свидетельствует о другой стороне принципа системности муниципального правотворческого процесса, а именно: правовая база должна быть не только достаточной, но и структурированной и систематизированной;

- в систему муниципальных правовых актов муниципального образования входят муниципальные нормативные и иные правовые акты, однако решение о виде муниципального правового акта принимается его разработчиком по субъективному принципу;

- под этапами муниципального правотворческого процесса автором предлагается понимать ряд последовательных регламентированных алгоритмов действий субъектов муниципального правотворческого процесса в целях разработки и принятия муниципальных правовых актов, поэтапно-структурированное описание механизма муниципального правотворческого процесса в правовых актах отсутствует;

- автором предпринята попытка выделить четыре обобщенных этапа муниципального правотворческого процесса (в которых определены под ступени): прогнозирование и планирование правотворческой деятельности; подготовка проекта муниципального правового акта, его рассмотрение и согласование; итоговое редактирование, визирование ответственным специалистом уполномоченного структурного подразделения и включение проекта муниципального правового акта в электронную базу проектов; принятие проекта муниципального правового акта (подписание главой муниципального образования или уполномоченным должностным лицом), рассылка (в том числе, в прокуратуру в случае его нормативности) и официальное опубликование муниципального правового акта;

- в целях построения алгоритма муниципального правотворческого процесса и его применения в практической правовой деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований,

необходимо исходить из нормативности или ненормативности и видов муниципальных правовых актов;

- юридическая техника как показатель правовой культуры в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, требует апгрейда, такой предмет, например, как курс юридического письма, должен быть обязательным для направлений юриспруденции, экономики, менеджмента в высших учебных заведениях, базовым юридически-грамотным языком должны владеть без исключения все разработчики муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, кроме того, единая правовая терминология должна быть закреплена, а на федеральном и региональных уровнях популяризирована работа по разработке и применению модельных муниципальных актов;

- автор полагает, что адаптация муниципального правотворческого процесса к условиям цифровой трансформации, несомненно является приоритетным направлением в деятельности органов местного самоуправления, поэтому требуется не только совершенствование принимаемых муниципальных правовых актов со стороны юридической техники и их систематизация, но и активная практика внедрения автоматизации и цифровизации на всех этапах муниципального правотворческого процесса;

- ключевыми векторами развития муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации являются: создание архитектуры данных на муниципальном уровне и стратегический подход к управлению данными; развитие «цифрового менталитета» субъектов муниципального правотворческого процесса, в том числе, муниципальных служащих; выявление и устранение правовых ограничений;

- в рамках настоящей работы автором предложено под системными правовыми ограничениями в развитии муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации понимать положения

правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня, которые способны ограничить применение технологий автоматизации и цифровизации субъектами муниципального правотворческого процесса при осуществлении ими полномочий в установленных сферах деятельности в пределах компетенции;

- определение и минимизация системных правовых ограничений в развитии муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации должно применяться на всех этапах муниципального правотворческого процесса, таких, как: нормативное регулирование и планирование, оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и мониторинг правоприменения действующих муниципальных правовых актов, механизм «регуляторной гильотины» и применяемых экспериментов в сфере цифровых технологий, автором разработаны предложения в части мероприятий, направленных на выявление и устранение системных правовых ограничений;

- для последовательного, системного выявления правовых ограничений цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, учитывая уровень внедрения цифровых технологий, автором предложено выделить три уровня правовых ограничений: правовые ограничения автоматизации, правовые ограничения цифровизации, правовые ограничения цифровой трансформации;

- концепция интеграции муниципального правотворческого процесса на условия цифровой трансформации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований отсутствует, она должна исходить из «уровня зрелости органа местного самоуправления»: долгосрочных информационных потребностей, уровня цифрового развития, степени информационной безопасности, цифровой грамотности субъектов муниципального правотворческого процесса, в том числе, муниципальных служащих, данная концепция должна быть ориентирована на внедрение единой методологии при использовании цифровых инноваций;

- машиночитаемые нормы права должны дополнять, а не исключать нормы права, олицетворенные на естественном языке, в перспективе возможно, что машиночитаемое право, займет лидирующую роль в правовой базе над нормами, описанными на естественном языке, используемые инструменты машиночитаемого права позволят внедрить нормы права в функционирование автоматизированных муниципальных информационных систем и сервисов, в целях их использования и обмена данными без участия человека, в этих целях, в первую очередь, необходимо разработать машиночитаемые словари по правовым и техническим терминам, а также минимизировать административные барьеры для их практического применения;

- автором определены основные актуальные вопросы в правовом упорядочивании и концептуальные пути решения проблем использования искусственного интеллекта в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований на этапах муниципального правотворческого процесса;

- вопросы о правосубъектности искусственного интеллекта, о возможности не только усваивать, коррелировать, но и понимать им правовые акты, остаются актуальными, дискуссионными, скорее всего, автор полагает, что консервативность юридического общества объясняется нежеланием и неготовностью пресечь границы правовой «зоны комфорта»;

- внедрение технологий автоматизации и цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований будет способствовать вовлечению населения муниципального образования в муниципальный правотворческий процесс и активной связи всех его субъектов;

- по аналогии с органами государственной власти, автор считает необходимым создать структурные подразделения, утвердить ответственных должностных лиц - руководителей цифровой трансформации (Chief Digital Transformation Officer) в органах местного самоуправления, разработать

дорожные карты по развитию муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации;

- учитывая экономическую составляющую, автором предлагается рассмотреть возможность интеграции развития муниципального правотворческого процесса в федеральную платформу «Нормотворчество» или разработать и внедрить аналогичную платформу «Муниципальное правотворчество» на муниципальном уровне, создать сервисы на базе искусственного интеллекта «Ассистент муниципального служащего» или «Юридический консультант».

В концептуальном подходе, положения диссертационного исследования имеют определенное теоретическое и практическое значение. Основные теоретические выводы исследования, характеризующие научную новизну автора, доведены до конкретных методических положений и практических предложений. Это касается наиболее важных аспектов организации муниципального правотворческого процесса и направлений его оптимизации в условиях цифровой трансформации. Главные векторные направления и результаты исследования могут служить основанием для будущих работ в данной сфере.

Практическая роль исследования состоит в разработке конкретных выводов и предложений, комплекса мероприятий, направленных на адаптацию и совершенствование муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации.

Теоретические положения и практические выводы, раскрытые в настоящей диссертации, отражены в опубликованной статье автора в научном журнале «Становление местного самоуправления и эволюция взглядов на муниципальное правотворчество как юридическую категорию» (Инновации. Наука. Образование» 31.05.2021, выпуск № 35).

Содержание и структурированная последовательность исследования способствует достижению цели и задач работы, логическому его

представлению и представлена введением, тремя главами, заключением, списком используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретические основы муниципального правотворческого процесса

1.1 Становление местного самоуправления и эволюция взглядов на муниципальное правотворчество как юридическую категорию

Местное самоуправление является важным институтом современного российского общества. Основной задачей органов местного самоуправления является создание условий для повышения качества уровня жизни населения муниципальных образований. Неотделимым направлением в функционировании местного самоуправления в Российской Федерации является муниципальный правотворческий процесс.

Исследование сущности и содержательных характеристик муниципального правотворческого процесса невозможно без раскрытия таких понятий, как «местное самоуправление», «правообразование», «правотворчество», «правотворческий процесс». Для формирования комплексного понимания его сущности необходим анализ составляющих понятий с точки зрения современных представлений о данном процессе, исторического подхода его возникновения и поэтапной трансформации.

Становление местного самоуправления проходило в несколько этапов. Первые признаки местного самоуправления можно было наблюдать при общинном строе у древних славян. В целях обеспечения своей безопасности, в связи с появлением разделения труда, славяне создали городские общины, которые с точки зрения управления и власти представляли единицу самоуправления.

Местное самоуправление осуществлялось в форме вече, которое было во главе города, образуемый объединением племен. Важные решения по вопросам обеспечения жизнедеятельности населения города принимались городским вече, являвшимся центром вече. В состав вече входили представители производственных общин. На каждой улице города также

было вече, которое выступало органом местного самоуправления. Отношения между этими двумя органами власти строились на принципе подчиненности, проявлявшийся в правовой основе деятельности вече улиц.

Таким образом, управление в городе осуществлялось в двух формах:

- непосредственная демократия (население участвовало в вече);
- представительная демократия (в городское вече выбирались представители производственных общин).

С крещением Руси связан второй этап развития местного самоуправления, который характеризовался появлением новых общин, расширением видов производства, изменением территориального устройства. Образовались младшие города, пригороды, селения, волости, погосты, которые являлись основой местного самоуправления. Местное вече осуществлялось должностными лицами, избираемыми на вече на соответствующую территорию. Вече принимала важные масштабные решения по вопросам местного самоуправления, должностные лица выполняли роль исполнителей.

В период монголо-татарского нашествия произошли существенные изменения в развитии местного самоуправления: представительная и непосредственная формы управления были упразднены, власть упразднена на всех уровнях, население потеряло право на управление результатом труда, имуществом и распоряжением земель.

Следующий этап связан с появлением во времена правления Ивана Грозного центрального органа местного самоуправления - Земского двора. Основой местного самоуправления выступало производство. Следствием опричнины и Смуты стало разрушение производственной общины, зависимости от центрального управления и развития частного землевладения.

В период формирования Московского государства, отношения вече и избираемых населением и утверждаемых царем должностных лиц

изменились: преимущество в управлении должностных лиц и практическая ликвидация вече.

Во времена правления Петра Первого городскими общинами управляла община, экономическими вопросами - земские избы, сформированные посредством выборов обществом.

Учреждая Жалованную грамоту и Городовое положение Екатерина Вторая стремилась совершенствовать городское самоуправление. Ее последователем был и Александр Второй. В 1870 году, в связи с изменением Городового положения, сформировалась следующая структура городского самоуправления: Избирательное собрание, Городская дума, городская управа. Выборы являлись главной формой осуществления выборов.

Большинство исследователей считают этот период началом масштабного развития местного самоуправления. И.И. Какадий, Д.Б. Ширипова полагали, что земство, как формат организации власти нельзя считать истинным представителем местного самоуправления [26, с. 261-268].

Согласно государственной теории, местное самоуправление наделяется частью полномочий государственных служащих и действует в интересах государства и общественности, однако в России, такое представление интерпретировано: государство считало, что местное самоуправление должно подчиняться только государству, ограничивая их самостоятельность [17]. На данном этапе обозначилась проблема переосмысления представления о российском местном самоуправлении. Тенденция вытеснения местных органов власти советами характерна в период после 1917 года, по окончанию Великой Октябрьской социалистической революции, когда местное самоуправление являлось буржуазным институтом.

Органы земского и городского самоуправления после Октябрьского переворота заменила система Советов: все представительные органы представили единую систему государственной власти. Принцип единства являлся основой советской власти, с четкой подчинённостью нижестоящих

органов вышестоящим. Новая система власти (система Советов) на местах была утверждена в Конституции РСФСР 1918 года, в которую входили областные, окружные, районные, волостные съезды Советов и исполнительные комитеты [30]. Высшей властью в пределах определенной территории наделялся всероссийский съезд Советов (1918-1924 годы). Население избирало Советы депутатов.

В период 1920-1923 годов при партийном руководстве вопросами местного управления являлись: землеустройство, благоустройство, электроснабжение, банковская сфера. Активное развитие характерно и для муниципальной науки.

К 1935 году съезды Советов были упразднены и созданы местные органы государственной власти - Советы депутатов трудящихся. В ст. 3 Конституции СССР 1936 года было прописано, о принадлежности власти в СССР трудящимся города и деревни. Лицом такой власти выступали депутаты трудящихся [31]. Прочим органам советского государства полномочия устанавливались либо непосредственно, либо от Советов. Советы депутатов трудящихся являлись «основой социалистического государства и наиболее полным воплощением его демократического характера» [31].

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года Советы избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [31]. В Конституции СССР 1977 года местные органы власти переименованы Советами народных депутатов [32]. Процедура организации их деятельности координировалась партийными органами, в связи с чем, их самостоятельность ограничивалась.

В Законе СССР от 09.04.1990 № 417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» раскрыто понятие «местное самоуправление», закреплена его система: «местное (территориальное) самоуправление в СССР - это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного

значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы» [70].

В интервале с 1993 по 1995 годы ликвидированы Верховный Совет России, местные Советы народных депутатов. На смену им пришли органы местного самоуправления, зародился этап формирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Закрепление системы местного самоуправления в Российской Федерации анонсировано в Конституции Российской Федерации 1993 года [33]. Самостоятельность в развитии местного самоуправления обозначили нормы, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года, обеспечивая единую связь с государственной властью. «Связь с государством состояла в закреплении местного самоуправления как одной из конституционных основ, применения одинаковых правовых регуляторов и организационной структурой, единым источником публичной власти» [33].

Согласно Европейской хартии местного самоуправления: «местное самоуправление - право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [18].

Резюмируя вышесказанное, местное самоуправление, как понятие, имеет множество интерпретаций, как форма управления, подвергаясь многократному реформированию, имеет свою эволюцию развития, однако, основная его функция не изменилась. В российской истории на отдельных этапах формировались предпосылки для привлечения общества в процесс формирования права, что несомненно играло важную роль для права и как его результата - созданной правовой системы.

Проведя краткий обзор истории развития местного самоуправления в Российской Федерации, перейдем к следующим элементам исследования: «правообразование», «правотворчество», «правотворческий процесс».

Факт появления права неразрывно связан с официальной властью и государственным санкционированием. В советскую эпоху движения юридической науки, во второй половине 50-х годов XX века, в исследованиях по вопросам общей теории права предпринималась попытка отделить общий процесс формирования права от правотворчества. С.С. Алексеев полагал, что: «под формированием права следует понимать процесс складывания юридических норм» [1], «правотворчество выражает процесс формирования права, но правотворчество и процесс формирования права (правообразования) нельзя отождествлять» [2], [3]. Такая точка зрения имела весомое обоснование, в силу преобладания в научной среде догматизированных схем, неоспоримый приоритет в создании права действующим официально-властным органам.

С.Н. Братусь считал: «Процесс формирования юридических норм немислим вне психологических актов воли живых людей, предлагающих и утверждающих эти нормы. Право, как совокупность юридических норм, есть продукт сознательной деятельности тех представителей господствующего класса, которым принадлежат законодательные в широком смысле этого слова (то есть нормотворческие) функции» [11].

В.М. Горшенев попытался выделить понятия «правообразование» и «правотворчество», предполагая, что «правообразование - это более широкая категория, охватывающая весь процесс складывания правовых норм» [14]. Имеют место и другие точки зрения, в которых исследователи рассматривают и объединяют разнообразные действия в пределах одного процесса (понятие «правообразование» более емкое, включает в себя «правотворчество» и финально завершается им, соединяя в себе объективный и субъективный этапы).

С.Н. Белясов характеризует правотворчество как важнейшую организационно-правовую форму осуществления властных полномочий, - результатом которой является принятие нормативных правовых актов [10, с. 52-55]. А.В. Мицкевич рассуждал: «необходимо отличать правотворчество

как заключительную стадию социального процесса, как форму деятельности государства, направленную на создание правовых норм» [40, с. 5-6].

Б.В. Дрейшев, акцентировал значение и обозначал проблемы правовых норм, регулирующих отношения в сфере правотворчества, полагая: «исследуемые нормы могут быть названы и правообразующими, рассматривая их не в общепринятом понимании, а как синоним термина «правотворческие», таким образом, они тождественны» [16]. Аналогично, В.М. Горшенев, исследуя функции «правообразования», подразумевает функции «правотворчества» [14].

В.А. Туманов, С.С. Алексеев, С.В. Поленина в процессе становления права выделяют два этапа: «предправотворческий и правотворческий» [99]. В.В. Степанян, в исследовании по проблематике правообразования, описывает его «объективные и субъективные этапы» [89].

В целях идентификации и придания самостоятельности понятию «правообразование» в противовес понятию «правотворчество», исследователями уделяется внимание широте и масштабе (в сравнении с «правотворчеством»), количественной характеристике, анализу того, что предшествует правотворческому процессу. Имеют место быть работы авторов на данную тематику, в которых понятия «правотворчество» и «правообразование» практически отождествляются: «главное, что их обобщает, это наличие в правообразовательном процессе специального субъекта, призванного осознавать объективно складывающиеся правовые закономерности, анализировать лежащие в основе правоформирования факторы, принимать во внимание многочисленные социальные потребности, интересы, формулировать правовые идеи, завершая этот процесс формализацией установленного правового содержания в действующем позитивном праве» [25, 49].

По мнению Л.С. Явича: «не только весь процесс правообразования, но и сам генезис отдельных юридических норм выходит за рамки деятельности законодателя, не сводится к государственной воле, поскольку фактические

образцы типичного массовидного поведения... он (законодатель) черпает не из каких-то категорических императивов, заложенных в самом разуме, а из самой жизни» [90].

Л.С. Явич обозначает: «предправовые факторы, нельзя рассматривать только с точки зрения общей детерминации характера моделирования юридических норм, их следует воспринимать как среду, в которой чаще всего уже имеются фактически сложившиеся нормативы типичного образа деятельности» [90]. Автором анонсирован вопрос: «а верно, ли утверждение, что «законодатель творит право»? и получен негативный ответ: термин «правотворчество» может по традиции употребляться лишь при учете его несомненной условности» [90]. «Законодатель не создает права, он в соответствующих пределах может заниматься и занимается нормотворческой деятельностью. Законодатель творит закон. И это вполне достаточно для того, чтобы признать его особую роль в правовом регулировании общественных отношений. Законодательную деятельность нельзя принижать, но нет причин и для ее абсолютизации, что создает ложное представление о ее возможностях, приводит и к идеализации права как права» [90].

Изложенный анализ суждений Л.С. Явича является основанием полагать, что репутация за законодателем, принимая его как частное от общественной жизни функцию, что можно считать в качестве противовеса сомнениям, которые резюмировались в теории права.

Некоторые исследователи сходились во мнении, что законодателю принадлежит только пассивная роль механизма, который констатирует социальные импульсы и лишен свободы выбора оптимального решения. Например, Р. Лукич определял методы создания права в зависимости от того: «является или не является создание права результатом сознательной и планомерно осуществляемой деятельности на два вида: правотворчество спонтанное и планомерно-сознательное, отмечая: «процесс создания права, в котором сознательная и планомерная деятельность играет незначительную

роль, может быть назван спонтанным, это означает, что создающий право не отдает себе отчета в том, что он создает именно право, а также не имеет заранее разработанного плана его создания» [39]. Иными словами, отдельные операции, посредством которых создается право, являются сознательными действиями, однако отсутствует сознание того, что представляют собой в целом результаты этих действий, того, что с их помощью создается именно право. Наиболее типичным примером в этом отношении является процесс создания обычного права, когда в создании обычая часто участвует несколько поколений людей. Сознательным является такое создание права, при котором его творец сознает, что он создает право и действует более или менее планомерно» [39].

Л.С. Явич разделяет «правотворчество спонтанное» и «правотворчество планомерно-сознательное», методологически объясняет его основы [90]. Ученый отмечает: «известная доля истины в таком подразделении есть, если только в первом случае заменить термин «правотворчество» «правообразованием», а во втором тот же термин заменить «законотворчеством», надо только иметь в виду, что при спонтанном (стихийном) правообразовании дело не обходится без сознательной деятельности людей, а в планомерно-сознательное развитие законодательства постоянно проникают элементы стихийного образования правоотношений, которые законодатель вынужден санкционировать, если такие отношения вызваны потребностью нормального и эффективного производства» [90].

По мнению И.В. Казакова: «правотворчество есть процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и понятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур» [24, с. 280-281].

При морфемном анализе таких часто отождествляемых понятий, как «законотворчество», «нормотворчество» и «правотворчество», смысловое значение первых составляющих рассматриваемых понятий: «закон»,

«норма», «право» уже несет смысловую отличительную нагрузку. Так, под законотворчеством С.С. Алексеев понимает «деятельность по принятию правовых актов в виде законов, под нормотворчеством - нормативных правовых актов, под правотворчеством - правовых актов как нормативного, так и ненормативного характера» [4].

Отличие прослеживается и в отношении субъектов и результатов правотворчества. Принятие правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации относится к компетенции соответствующих органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц, принятие правовых актов - к компетенции субъектов широкого круга, включая издание индивидуальных правовых (локальных) актов юридическими лицами.

Проведем разбор слова «правотворчество» по частям (право и творчество). Право - система общеобязательных социальных норм (правил поведения), которая установлена государством и обеспечивается силой его принуждения (позитивное право), или вытекающих из самой природы, человеческого разума, императив, стоящий над государством и законом (естественное право). Творчество - деятельность, способствующая созданию нечто качественно нового, никогда ранее не существовавшего. Следовательно, правотворчество, есть форма выражения активности органов государственной власти и органов местного самоуправления, которая направлена на создание и совершенствование целостной, внутренне согласованной и упорядоченной системы норм, регулирующих сформировавшиеся в обществе всесторонние отношения.

Обобщая результаты исследования понятия «правотворчество», следует, что еще в начале научного познания о праве отсутствовала единая точка зрения на данную категорию, единый способ к раскрытию содержания и значения этой категории, действиям, процессам как с объективной, так и с субъективной стороны. Данная наработанная теоретическая основа есть

базис для дальнейшего исследования проблемы правотворчества в юридической науке.

В научных источниках по юриспруденции, в практической деятельности органов местного самоуправления можно наблюдать тождественность в употреблении таких понятий, как «муниципальный правотворческий процесс», «муниципальный нормотворческий процесс», «муниципальное нормотворчество». Муниципальный правотворческий процесс (municipal law-making process news) является наиболее значимым элементом деятельности органов местного самоуправления.

По мнению А.В. Юсупова: «нормотворчество на уровне местного самоуправления - это законченный процесс формирования и принятия новых правовых актов в рамках установленных законом процедур» [101]. Относительно системы местного самоуправления, по мнению С.Г. Соловьева: «правотворчество представляет собой основное средство упорядочения местных общественных отношений» [88, с.93-98].

Несомненно, муниципальный правотворческий процесс неразрывно связан с муниципальным правотворчеством. Стоит согласиться с мнением И.Н. Баранова, который рассматривает муниципальное правотворчество с двух позиций:

«- как интеллектуальный труд людей, независимо от их должностного статуса, оформленный в виде комплекса правил поведения граждан, деятельности органов публичной власти, общественных и производственных объединений, находящихся на территории муниципальных образований;

- как целенаправленный профессиональный труд людей, занимающих соответствующие должности в органах публичной власти по выявлению неурегулированных муниципальным правом сфер деятельности органов местного самоуправления, по разработке предложений и идей, предназначенных для включения в нормативные правовые акты, а также по их подготовке» [8].

По вопросу разграничения понятий «муниципальный правотворческий процесс» и «муниципальный нормотворческий процесс», полагаем следующее, данные понятия, однозначно, не являются синонимами. Понятие «муниципальный правотворческий процесс» объемнее, исходя из целей, задач и содержания, чем понятие «муниципальный нормотворческий процесс».

В широком смысле, муниципальному правотворческому процессу присущи следующие основные роли:

- социальная роль (коллективная ценность, определяющая уровень правовой культуры, компетенция и обязанности, порядок взаимодействия субъектов муниципального правотворческого процесса);

- нравственная роль (развитие духовной и нравственной культуры населения, возможностей отражения потребностей общества в нормах поведения);

- научная роль (совершенствование уровня муниципальных правовых актов, муниципального права и соответственно, муниципального управления);

- политическая роль (отражение воли и свободы человека и гражданина, населения муниципального образования и Российской Федерации в целом)

В узком смысле муниципальному правотворческому процессу характерны:

- совершенствование системы муниципальных правовых актов, минимизация правовых пробелов коллизий не только на муниципальном, но и федеральном и региональном уровнях;

- решение вопросов местного значения и потребностей населения муниципальных образований,

- гражданская активность населения муниципальных образований.

Таким образом, муниципальное правотворчество является предместником муниципального правотворческого процесса, инспирируя

деятельность органов местного самоуправления по разработке муниципальных правовых актов - источников муниципального права. Некоторые авторы применяют понятия «нормотворчество» и «правотворчество» как синонимы. Отсутствие единообразного применения понятий в научной литературе приводит к искажению predetermined функций и процессов при подготовке и принятии правовых актов. Нормотворчество является элементом правотворчества, цель «нормотворчества» - создание конкретных правовых норм, цель «правотворчества» - разработка правовых актов.

Институту муниципального правотворчества Российской Федерации, в его актуальной вариации более 25 лет, однако в научных источниках по настоящее время отсутствует общепринятый понятийный аппарат, в том числе, в части понимания его сущности и значимости. Местное самоуправление воспринимается или как совершенно обособленный от государственной власти институт, или как ее прямое продолжение, или как сочетание государственной власти и местного самоуправления.

1.2 Правовая основа муниципального правотворческого процесса

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения,

принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты [71].

Н.П. Алешкова в диссертации на тему: «Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации» подходит к раскрытию конституционно-правовых основ муниципального правотворческого процесса, исходя из видов муниципального правотворчества: непосредственного, опосредованного, договорного и обязательного [5].

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации: «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [33].

На сегодняшний день, опираясь на многолетнюю практику в Российской Федерации, сформировалась единая система управления, которая построена на принципе демократического централизма в сочетании интересов эффективного управления с одной стороны и самостоятельности местного самоуправления - с другой.

До внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году в области возникали вопросы по взаимодействию государственной власти и местного самоуправления, обсуждения на темы от абсолютной самостоятельности местного самоуправления до моделирования системы местного государственного управления или отсутствия необходимости местного самоуправления в российских реалиях. В связи с чем, полагаем, что закрепление единства публичной власти с определением структур государственной власти и местного самоуправления как следствие, является перспективным и обоснованным.

В соответствии с поправками в Конституцию Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» закреплены

концептуальные положения в отношении роли и правового статуса органов местного самоуправления в системе власти» (далее - поправки):

«- организация публичной власти отнесена к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации);

- единство системы публичной власти и взаимодействие входящих в нее органов (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации);

- органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации);

- органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом (п. 1.1 ст. 131 Конституции Российской Федерации);

- закреплено понятие «муниципальное образование», добавлена норма о возможности установления на отдельных территориях, в том числе в городах федерального значения и административных центрах (столицах) субъектов федерации, особенностей осуществления публичной власти (ст. 131 Конституции Российской Федерации)» [82].

В идее единства публичной власти лежит создание потенциала для ее результативного осуществления, взаимодействия и организации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в интересах населения, новой тенденции конституционного развития страны.

Поправки в ст. 131 Конституции Российской Федерации закрепили «возможность определения способов территориальной организации местного самоуправления, участия государственных органов в их формировании, изменении границ территорий, на которых оно осуществляется, а также

специфики городского самоуправления, федеральный закон провозглашен источником определения таких форм» [97].

По мнению А. Черткова: «содержание категории «публичная власть» осталось нераскрытым, что возможно было отразить в ст. 77 Конституции Российской Федерации, указав на все составляющие публичной власти» [97].

Однако позже, четкое понятие «единая публичная власть» было закреплено в ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»: «под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства» [55].

Понятие «публичная власть» подразумевает объединение государственной власти и местного самоуправления, общность их правовой основы, способов формирования и методологической основы организации деятельности. Однако, провозглашенный принцип единства публичной власти имеет некоторый дисбаланс: в Конституции Российской Федерации отсутствует такая подсистема публичной власти, как народовластие (гражданское общество, общественная власть), которое имеет право на участие в решении публичных вопросов.

Поэтому, если вопросы гражданского общества будут закреплены дополнительной статьей Конституции Российской Федерации, то данная норма положительно отразится на развитии гражданского общества и

консолидации социальной практики, найдя отражение в законодательстве и правоприменительной практике. Законопроект «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» разработан и внесен в Государственную Думу в сентябре 2021 года.

В заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 сделан вывод, что «конституционные поправки не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, в свою очередь, органы местного самоуправления во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального русского народа, иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации, что является конституционно-правовым нонсенсом» [64].

Органом, координирующим организацию и осуществление публичной власти в Российской Федерации, скорее всего будет являться Совет безопасности, в задачи которого будет входить разработка законодательной базы.

Перейдем к рассмотрению следующего источника правовой основы муниципального правотворческого процесса - Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- «в ст. 1, 4 определено понятие «местное самоуправление»;
- в ст. 7 установлены пределы компетенции органов местного самоуправления в принятии муниципальных правовых актов: это вопросы местного значения и вопросы осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также закреплена обязательность исполнения муниципальных правовых актов на всей территории муниципального образования;

- в ст.46 определены субъекты муниципального правотворческого процесса, имеющие право его инициировать;

- в ст.2 приведены основные термины и понятия: «должностное лицо местного самоуправления», «муниципальный правовой акт» [71].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (вместе с Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов) утверждено Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является Министерство юстиции Российской Федерации [52].

Актуализация регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации должна обеспечивать пополнение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов не позднее 60 дней со дня принятия (издания) муниципальных нормативных правовых актов. [52].

В Указе Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации) «определена основная цель осуществления мониторинга - совершенствование правовой системы Российской Федерации; определено, что федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе; органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают предложения соответствующих органов местного самоуправления» [56].

В ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится органами местного самоуправления и их должностными лицами, - в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации [67].

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения [67].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» утверждены:

- «Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции Российской Федерации, и независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения;

- Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, применяемой для обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения» [68].

В целях реализации федерального законодательства, ФБУ НЦПИ при Министерстве юстиции Российской Федерации разработано ряд методических рекомендаций и пособий для органов местного самоуправления, по вопросам муниципального правотворческого процесса. Приведем их перечисление и краткое содержание.

В «Методических рекомендациях по подготовке муниципальных нормативных правовых актов», утвержденных Министерством юстиции Российской Федерации в 2018 году, даны рекомендации органам местного самоуправления по совершенствованию процедуры юридико-технической подготовки муниципальных нормативных правовых актов, рассмотрены предпроектная работа по подготовке муниципального нормативного правового акта, юридико-техническое оформление текста муниципального нормативного правового акта [41].

«Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах)», утвержденные Министерством юстиции Российской Федерации в 2017 году, раскрывают:

«- общеорганизационные основы проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов;

- способы выявления типовых недостатков, образующих основания для проведения правовой экспертизы, и иллюстрации их конкретных примеров;

- проверку соответствия издаваемых нормативных правовых актов Конституции и Российской Федерации и федеральному законодательству;

- нарушение правил юридической техники и лингвистического обеспечения издаваемых нормативных правовых актов;

- принятия, официального опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов» [42].

В «Методических рекомендациях по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных

правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», разработанные Министерством юстиции Российской Федерации в 2019 году, раскрыты понятия: «нормативный правовой акт», «локальный нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт», «признаки нормативного правового акта», а также муниципальные нормативные правовые акты, подлежащие включению в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов и регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [43].

В пособии «Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах», утвержденном Министерством юстиции Российской Федерации в 2018 году приведены примеры нарушений правил юридической техники [48].

Перечисленные методические рекомендации имеют важное практическое значение в муниципальном правотворческом процессе и должны быть тщательно изучены работниками юридических служб исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

На примере муниципального образования городской округ город Тюмень рассмотрим перечень принятых муниципальных правовых актов города Тюмени, регулирующих вопросы муниципального правотворческого процесса:

а) Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени) (принят решением Тюменской городской Думы от 16.03.2005 № 162), в котором определены:

«- понятие и основные принципы местного самоуправления в городе Тюмени;

- правовая основа местного самоуправления в городе Тюмени;

- структура органов местного самоуправления города Тюмени;
 - вопросы местного значения города Тюмени;
 - формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления в городе Тюмени и участия граждан в осуществлении местного самоуправления в городе Тюмени;
 - компетенция и полномочия Администрации города Тюмени;
 - система муниципальных правовых актов города Тюмени;
 - решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан;
 - подготовка муниципальных правовых актов;
 - порядок опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов города Тюмени;
 - отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия;
 - пределы действия муниципальных правовых актов;
 - действие муниципальных правовых актов, принятых до вступления в силу настоящего Устава» [94];
- б) постановление Главы города Тюмени от 02.11.2018 № 3-пг «О правовых актах Главы города Тюмени» [59];
- в) постановление Администрации города Тюмени от 30.06.2010 № 70 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов» [78];
- г) постановление Администрации города Тюмени от 12.07.2010 № 74 «Об общественной экспертизе проектов муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства» [69];
- д) постановление Администрации города Тюмени от 23.06.2014 № 99-пк «Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и

инвестиционной деятельности, Порядка проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности» [79];

е) Инструкция по подготовке муниципальных правовых актов Администрации города Тюмени, утвержденная распоряжением Администрации города Тюмени от 03.02.2011 № 163 «Об организационно-документационном обеспечении деятельности Главы города Тюмени» [75];

ж) распоряжение Администрации города Тюмени от 23.12.2020 № 1087 «Об утверждении Плана нормотворческой деятельности Администрации города Тюмени на 2021 год и внесении изменений в распоряжение Администрации города Тюмени от 26.12.2019 № 1121» [77].

Следует отметить, что контрольно-надзорные функции за соответствием действующему законодательству муниципальных правовых актов возложены на различные органы государственной власти. Так, в соответствии со ст.48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «действие муниципального правового акта, не имеющего нормативного характера, незамедлительно приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в случае получения соответствующего предписания Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, выданного в соответствии с законодательством Российской Федерации об уполномоченных по защите прав предпринимателей» [71].

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного

самоуправления» (вместе с Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации) должностные лица органов прокуратуры во взаимодействии с органами местного самоуправления:

«- участвуют в правотворческой деятельности в целях подчинения задачам обеспечения соответствия принимаемых ими нормативных правовых актов федеральному законодательству, потребностям в правовом регулировании общественных отношений, максимально используя для этого предоставленные законом полномочия;

- оказывают муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству;

- регулярно анализируют итоги участия прокуратуры в правотворческой деятельности и мониторинге нормативных правовых актов» [60].

Порядок обжалования муниципальных нормативных правовых актов установлен Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ [29].

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: «муниципальным правовым утверждается Регламент организации работы исполнительно-распорядительного органа муниципального образования по рассмотрению вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными муниципальных ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, ее органов и должностных лиц» [62].

Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» определено, что «органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и

исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления и их должностными лицами» [61]. В соответствии с приказом Генеральной Прокуратуры РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» за законностью нормативных правовых актов органов местного самоуправления осуществляется прокурорский надзор [74].

Прямая форма предварительного нормоконтроля, выраженная в направлении проектов муниципальных правовых актов в прокуратуру, безусловно, способствует повышению законности принимаемых муниципальных актов. Косвенный нормоконтроль осуществляют федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также мировые судьи. Основной объем оценки законности судебной властью муниципальных нормативных правовых актов осуществляется в процессе административного судопроизводства.

Административные дела по вопросу оспаривания муниципальных нормативных правовых актов либо их части, невозможны без субъектов, инициирующих процедуру судебного рассмотрения, к таким субъектам относятся граждане и организации, а также общественные объединения, органы (должностные лица) публичной власти.

Таким образом, анализ федерального законодательства, правовых актов муниципального образования городской округ город Тюмень по вопросам муниципального правотворческого процесса, свидетельствует о полноте и многообразии правовой базы, но не о ее систематизации.

Правовые и организационные вопросы в муниципальном правотворческом процессе особенно остро обозначились в условиях цифровой трансформации. Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации еще в 2017 году разработал

Концепцию поэтапной цифровизации правовой системы и выдвинул предложения по цифровизации нормотворчества и правоприменения в Российской Федерации. Несомненно, адаптация муниципального правотворческого процесса к условиям цифровой трансформации, в настоящее время, является приоритетным направлением в деятельности органов местного самоуправления.

Глава 2 Методологические основы муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований

2.1 Принципы и этапы муниципального правотворческого процесса

Принцип (или основа, начало, первоначало) - постулат, утверждение, на основе которого создают научные теории и законы, юридические документы, выбирают нормы поведения в обществе [100]. Муниципальный правотворческий процесс, как и иной процесс, не являясь исключением, базируется на основных принципах правотворческой деятельности. Базисным основанием муниципального правотворческого процесса логично является непосредственно сам процесс создания правовых норм. Обоснованно считать, что основные его принципы распространяются на все его этапы.

Следуя из понимания муниципального правотворческого процесса «как деятельности управомоченных субъектов по установлению, изменению и отмене муниципальных правовых актов, в его принципах следует видеть основополагающие идеи, которые характеризуют сущность и определяют общие направления данной деятельности» [36, с. 149-153].

В юридической науке существуют разнообразные точки зрения на систематику принципов правотворчества в общем, в числе которых рассматриваются: «демократизм, профессионализм, конституционная законность, соответствие реальной действительности, использование правового аппарата, научность, справедливость» [83]; «научность, демократизм, непосредственное правотворчество, плановость, объективность, системность» [38].

Выделяют и другие виды классификации принципов, например, с точки зрения, характера правотворческой деятельности: общие принципы

(абстрактные, которые не порождают конкретные общественные отношения, а скорее, определяют их систему) и специальные (реализуемые в процессе определенных видов правотворчества и имеющие ввиду этого координирующий характер).

Дискуссионным остается вопрос об отнесении юридико-технических приемов или требований, которые предъявляются к субъекту муниципального правотворческого процесса или проекту муниципального правового акта, к принципам муниципального правотворческого процесса.

В размышлениях о принципах правотворчества большинство исследователей (например, В.А. Томин) полагаются на точку зрения, что их систему образуют: «объективность, демократизм, конституционность, законность, профессионализм, научность, системность» [93]. Другие авторы к системообразующим принципам правотворчества относят «социальную ориентацию, демократизм, законность, научную обоснованность, оптимальность, системность, иерархичность» [91, с.15-23]. Рассмотрим основные из них.

Такой принцип муниципального правотворческого процесса, как объективность, свидетельствует, что муниципальный правотворческий процесс является существующим фактом общественной действительности и правовой жизни общества. Муниципальный правовой акт, как итог самого процесса, является естественной целесообразной реакцией на современные потребности государства, общества, населения и экономики муниципального образования, в частности.

В муниципальном правотворческом процессе в первую очередь руководство базируется на объективных правовых актах общественного строя и тенденциях развития общества. В приоритете подход к процессу формирования муниципального права с разносторонних позиций, с учетом всех взаимосвязанных факторов. Цели муниципального правотворческого процесса должны взаимодействовать с важнейшими ценностями и

требованиями справедливости, такими, как свобода, равенство, независимость.

Демократизм муниципального правотворческого процесса заключается в постоянном плодотворном и разнонаправленном взаимном сотрудничестве органов местного самоуправления с гражданским обществом в целях создания норм муниципального права. В Конституции Российской Федерации прописано, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» [33]. Выражение данного принципа можно проследить, например, в том числе, в практике общественного мониторинга действующих правовых актов с участием ученых, специалистов в определенных отраслях (сферах) экономики, различных объединений и социальных групп населения муниципальных образований, для выявления правовых пробелов. Одновременно, разработанные муниципальные правовые акты, должны коррелировать с общественными ожиданиями, быть актуальными в общественной практике и базироваться в целях реализации на содействие со стороны большинства населения муниципального образования.

Важную роль несет информационный взаимообмен между субъектами муниципальной правотворческой деятельности, должностными лицами органов местного самоуправления и населением муниципального образования, которое является основным правоприменителем. Такая стадия подготовки проекта муниципального нормативного правового акта, который касается прав и законных интересов граждан и организаций, как общественное обсуждение, согласно требованиям действующего законодательства, должен быть гласным и открытым.

В связи с чем, обязательно размещение проектов муниципальных нормативных правовых актов, подготовленных органами местного самоуправления и их должностными лицами, на официальных сайтах в сети «Интернет».

Принцип конституционности лежит в основе всей правовой системы, муниципальный правотворческий процесс не исключение. Именно в Конституции Российской Федерации определены основные организационные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации [33].

Принцип законности в муниципальном правотворческом процессе заключается не только в обеспечении исполнения федерального и регионального законодательства всеми субъектами муниципального правотворческого процесса, но в соблюдении требований к форме и содержанию муниципального правового акта. Субъекты муниципального правотворческого процесса осуществляют деятельность в рамках своей компетенции. Обеспечением данного принципа есть гласность, открытость и доступность информации о принятых органами местного самоуправления и их должностными лицами муниципальных нормативных правовых актах.

Принцип профессионализма в муниципальном правотворческом процессе означает, что разработчики проектов муниципальных правовых актов должны иметь соответствующее профильное образование, соответствовать квалификационным требованиям, уровню знаний и умений. Обзор правоприменительной практики органов местного самоуправления, проводимый Министерством юстиции Российской Федерации, свидетельствует о типичных проблемах, ошибках, грубых отступлениях от правил юридической техники.

На сегодняшний день перед органами местного самоуправления стоит задача формирования и сохранения в штате и резерве работников, компетентных проводить правовой мониторинг, прогнозирование и планирование правотворческой деятельности, разработку проектов муниципальных правовых актов с высоким уровнем юридической техники. Источником этого, несомненно является практическая плановая подготовка в образовательных учреждениях, на курсах повышения квалификации, в

системе текущей профессиональной подготовки муниципальных служащих в органах местного самоуправления, а также в ходе наставничества.

Научность, как принцип муниципального правотворческого процесса, полагает, что методы, средства, формы и содержание муниципальной правотворческой деятельности должны базироваться на научных трудах, исследованиях, закреплённых практикой. Актуальным остаётся аспект разработки фундаментальной теории правотворчества, методологии и техники муниципальной правотворческой деятельности.

В настоящее время, правотворческая проблематика в целом и муниципальная, в частности, активно вовлечена в процесс научного осмысления. Имеется целый ряд крупных работ [51]. Однако, убедительно утверждать о формировании полноценной теории муниципального правотворчества на современном этапе, невозможно. Формой проявления научного подхода к организации муниципального правотворческого процесса в органах местного самоуправления является внедрение в практику деятельности правового мониторинга.

Показатель научности муниципального правотворческого процесса отражается в его способности к адаптации в условиях цифровой трансформации: применении современных цифровых технологий, методов моделирования и прогнозирования и социально-правовых экспериментов. Прогресс в этом направлении связан с автоматизацией и цифровизацией стадий муниципального правотворческого процесса, внедрением новых правовых механизмов, инновационных технологий, стандартизации муниципальных правовых актов. Такая система средств «приведет к оптимизации муниципального правотворческого процесса, ликвидации правовых барьеров, систематизации всей правовой информации» [13].

Принцип системности муниципального правотворческого процесса предполагает, что сам процесс «создания» норм муниципального права - единый целостный комплекс, который на каждом этапе в каждом его элементе требует тщательной проработки. В случае нарушения данного

принципа есть вероятность в нарушении законных прав и интересов граждан. Недоработка на одном из этапов муниципального правотворческого процесса: неверное понимание цели разработки и принятия муниципального правового акта, неверное определение вида муниципального правового акта могут явиться причиной неудовлетворительного результата в целом. С точки зрения системности, разрабатываемый проект муниципального правового акта должен интегрироваться в действующую правовую базу, соответствовать действующему законодательству.

Принцип системности предполагает ориентацию норм права в перспективе на социальные ожидания. Реализация данного принципа в горизонтальной правовой плоскости выражается в согласовании целей и действий всех субъектов муниципальной правотворческой деятельности. В то же время, учитывая правила вертикальных (иерархических) связей в механизме правового регулирования, муниципальный правовой акт не должен противоречить правовым актам большей юридической силы. Соблюдение принципа системности в муниципальном правотворческом процессе позволяет минимизировать правотворческие коллизии и совершенствовать нормативно-правовую базу органов местного самоуправления.

Другой стороной системности муниципального правотворческого процесса является «излишек» нормативного материала. Правовая база должна быть структурирована и систематизирована.

Базирование муниципального правотворческого процесса на рассмотренных выше принципах является гарантией качества принимаемых правовых решений в муниципальных образованиях. Следует сделать вывод, что каждый из рассмотренных принципов не существует обособленно, взаимодействуя и дополняя друг друга, составляя целостную систему, которая учитывает потребности и тенденции развития общества и устоявшиеся закономерности муниципального правотворческого процесса.

Перейдем к рассмотрению следующего вопроса исследования. Под этапами муниципального правотворческого процесса автором предлагается понимать ряд последовательных регламентированных алгоритмов действий субъектов муниципального правотворческого процесса в целях разработки и принятия муниципальных правовых актов. Первоисточником, определяющим основные этапы муниципального правотворческого процесса, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому выделяют следующие стадии муниципального правотворческого процесса: «подготовка муниципальных правовых актов, вступление в силу муниципальных правовых актов, отмена муниципальных правовых актов и приостановление их деятельности» [71].

И.Н. Баранов подходит к исследованию содержания муниципального правотворческого процесса, выделяя семь ключевых его стадий, таких как планирование, инициирование, разработку, внесение на рассмотрение, проведение экспертиз проекта муниципального правового акта, принятие и промульгация муниципального правового акта. Автор выделяет отдельным этапом муниципального правотворческого процесса инициирование принятия муниципального правового акта, по нашему мнению, данный этап входит в этап планирования, например, в процессе мониторинга правовых актов [8].

В понятие этапа «промульгация» И.Н. Баранов включает подписание муниципального нормативного правового акта и обнародование [8].

М.А. Васильев анализирует восемь основных стадии муниципального правотворческого процесса. Первым этапом он выделяет изучение происходящих в обществе явлений и событий в целях определения необходимости в правовом закреплении. Отдельным этапом автор рассматривает также мероприятия по установлению субъектов права - разработчика проекта муниципального правового акта, а также вида разрабатываемого муниципального правового акта [12].

Рассмотрим каждый из этапов правотворческой деятельности в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования и предпримем попытку построения собственных логических предположений по существу исследования. Для этого констатируем, что в систему муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования входят муниципальные нормативные и иные правовые акты (далее при совместном упоминании - муниципальные правовые акты): постановления, распоряжения, а также приказы. Постановления издаются главой муниципального образования по вопросам местного значения, а также вопросам, связанными с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Распоряжения исполнительно-распорядительного органа, распоряжения заместителей главы муниципального образования издаются по вопросам организации работы исполнительно-распорядительного органа. Приказы руководителей структурных подразделений исполнительно-распорядительного органа муниципального образования не являются нормативными правовыми актами и издаются по вопросам их компетенции в соответствии с уставом муниципального образования, иными муниципальными правовыми актами муниципального образования.

Порядок подготовки муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительном органе, как правило, определяется соответствующей инструкцией или положением утверждаемыми муниципальным правовым актом, с учетом особенностей, установленных действующим законодательством, муниципальными правовыми актами.

Первому этапу правотворческого процесса - подготовке проекта муниципального правового акта, предшествуют: прогнозирование и планирование правотворческой деятельности.

Прогнозирование в правотворческой деятельности - это основанная на применении специальных научных методов и средств деятельность в целях получения информации об основных тенденциях развития правовой системы муниципального образования в пределах компетенции исполнительно-распорядительного органа, его будущего состояния, последствиях принятия отдельных правовых актов.

Муниципальные правовые акты исполнительно-распорядительного органа - постановления и распоряжения (далее при совместном упоминании - муниципальные правовые акты) подразделяются на нормативные правовые акты (далее - муниципальные нормативные правовые акты) и ненормативные правовые акты (далее - муниципальные ненормативные правовые акты).

Муниципальный нормативный правовой акт - «официальный письменный документ, отвечающий следующим требованиям:

- принят (издан) в пределах компетенции главы муниципального образования, исполнительно-распорядительного органа;

- устанавливает нормы права (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений» [75].

Муниципальный ненормативный правовой акт исполнительно-распорядительного органа - «официальный письменный документ, принятый (изданный) по вопросам распорядительного (исполнительного) характера, не содержащий норм права (правил поведения), перечисленных выше» [75].

Постановления исполнительно-распорядительного органа издаются по вопросам местного значения, вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, а также по вопросам реализации иных полномочий исполнительно-распорядительного органа в соответствии со ст. 16.1

Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [71].

Муниципальные нормативные правовые акты исполнительно-распорядительного органа издаются в форме постановлений. Однако, на практике, постановления исполнительно-распорядительного органа не всегда носят нормативный характер. Присутствует субъективный фактор со стороны разработчика проекта в определении вида муниципального правового акта.

Подготовка муниципальных нормативных правовых актов, муниципальных ненормативных правовых актов исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, регулирующих порядок реализации функций нескольких структурных органов, осуществляется на основании плана нормотворческой деятельности.

Как правило, вне плана нормотворческой деятельности подготовка муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований организуется по поручению главы муниципального образования или по инициативе структурных органов, муниципальных учреждений с указанием мотивированного обоснования необходимости подготовки муниципального правового акта вне плана нормотворческой деятельности.

Разработчиками проектов муниципальных правовых актов могут быть структурные органы исполнительно-распорядительного органа, а также муниципальные учреждения в соответствии с компетенцией, установленной действующим законодательством, муниципальными правовыми актами.

Проекты муниципальных правовых актов, внесенные в порядке нормотворческой инициативы гражданами, органами государственной власти, органами прокуратуры, думой муниципального образования, ее депутатами, подлежат рассмотрению разработчиками в соответствии с действующим законодательством, муниципальными правовыми актами. Подготовка проекта муниципального правового акта о внесении изменений в ранее принятый муниципальный правовой акт осуществляется структурными

органами исполнительно-распорядительного органа или муниципальными учреждениями, по вопросам компетенции которых принят указанный муниципальный правовой акт.

Для подготовки проектов наиболее важных и сложных муниципальных правовых актов может быть создана рабочая группа. В соответствии с планом нормотворческой деятельности разработка проектов муниципальных правовых актов может осуществляться на договорной основе. Проекты муниципальных правовых актов, подлежащие разработке на договорной основе, включаются в план нормотворческой деятельности в отдельный раздел [75].

Финансирование расходов на разработку проектов муниципальных правовых актов осуществляется за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете муниципального образования.

Ответственность за качество подготовки проектов муниципальных правовых актов, соответствие их действующему законодательству Российской Федерации, нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальным правовым актам, содержание, достоверность, целесообразность, полноту внесенных документов возлагается на руководителей юридических служб (специалистов структурных органов, в чьи должностные обязанности входит правовое обеспечение деятельности структурного органа, в котором не создана юридическая служба) органов исполнительно-распорядительного органа и муниципальных учреждений, подготовивших проекты муниципальных правовых актов.

Муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с изменившимися нормативными правовыми актами Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации в срок не более трех месяцев со дня официального опубликования нормативного правового акта Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации, если иной срок не установлен нормативным правовым актом Российской Федерации, субъекта

Российской Федерации, муниципальным правовым актом либо поручением главы муниципального образования.

Перейдем к рассмотрению следующего этапа муниципального правотворческого процесса. План нормотворческой деятельности на очередной год включает в себя перечень проектов муниципальных правовых актов, планируемые к разработке в очередном году.

Предложения о включении в план нормотворческой деятельности проектов муниципальных правовых актов формируются на основании:

- мониторинга изменений в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации;

- ревизии действующих муниципальных правовых актов;

- изучения нормотворческой практики и анализа муниципальных правовых актов других муниципальных образований;

- анализа и определения первоочередных и наиболее актуальных проблем, требующих своего решения путем принятия муниципальных правовых актов;

- мониторинга правоприменения муниципальных правовых актов.

Подготовка проекта плана нормотворческой деятельности на очередной год осуществляется правовым органом на основании предложений структурных органов, а также на основании актов ревизии, подготавливаемых структурными органами.

Концепция проекта муниципального правового акта должна определять:

- основную идею, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие проекта муниципального правового акта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

- обоснование необходимости принятия проекта муниципального правового акта с указанием положений правовых актов всех уровней, на реализацию которых направлен данный проект муниципального правового акта.

Утверждение плана нормотворческой деятельности на очередной год осуществляется, как правило, в срок до 31 декабря текущего года муниципальным правовым актом.

Мониторинг изменений в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, как правило, проводится еженедельно

Результаты ревизии муниципальных правовых актов оформляются актом о проведении ревизии действующих муниципальных правовых актов на предмет их соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (далее - акт ревизии). Результаты ревизии оформляются в составе акта сверки муниципальных нормативных правовых актов и включаются в план нормотворческой деятельности.

Ответственность за полноту и своевременность приведения муниципальных правовых актов в соответствие с изменившимся законодательством несут должностные лица структурных подразделений исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, по вопросам компетенции которых приняты указанные муниципальные правовые акты.

В акт ревизии по результатам ревизии включаются все муниципальные правовые акты (за исключением муниципальных правовых актов, имеющих определенный срок действия; муниципальных правовых актов об утверждении документации по планировке территории; муниципальных правовых актов индивидуального характера, иных муниципальных ненормативных правовых актов, рассчитанных на однократное применение), проанализированные на предмет необходимости их приведения в соответствие с изменившимся законодательством с указанием наименования проекта муниципального правового акта, подлежащего принятию, или с указанием информации об отсутствии необходимости внесения изменений в муниципальные правовые акты.

Для обеспечения проведения ревизии муниципальных правовых актов структурные органы формируют и ведут в определенном порядке, утверждают перечень муниципальных правовых актов, регулирующих полномочия (функции), порядок реализации полномочий соответствующего структурного органа, работники, ответственные за проведение ревизии муниципальных правовых актов.

Ответственный за подготовку проекта муниципального правового акта организует его разработку, согласование и представление главе муниципального образования в установленные сроки. При подготовке проекта муниципального правового акта разработчик проводит следующие мероприятия. Во-первых, разрабатывает общую концепцию муниципального правового акта, раскрывая основные вопросы и стоящие задачи. Во-вторых, как правило, изучает правовую базу как основание для разработки. В-третьих, определяет потребность в финансовых и материальных ресурсах и источники их финансирования.

Подготовка проекта муниципального нормативного правового акта об официальном толковании осуществляется в случае обнаружения неясностей и различий в понимании правовых норм муниципального нормативного правового акта, а также противоречий в практике их применения структурным органом исполнительно-распорядительного органа - разработчиком муниципального нормативного правового акта, официальное толкование которого требуется.

Подготовка проекта муниципального нормативного правового акта об официальном толковании осуществляется в целях установления действительного смысла и сферы действия толкуемых норм права, условий их применения. Муниципальный нормативный правовой акт об официальном толковании не может содержать самостоятельные нормы права.

Подготовка проекта муниципального нормативного правового акта об официальном толковании осуществляется на основании запросов любых лиц, а также структурным органом исполнительно-распорядительного органа

муниципального образования - разработчиком муниципального нормативного правового акта по собственной инициативе.

Проект муниципального правового акта, подготавливаемый разработчиком, должен соответствовать требованиям действующего законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в пределах полномочий, с соблюдением установленного порядка его принятия.

Проекты муниципальных правовых актов должны быть подготовлены в соответствии с требованиями, предусмотренными муниципальными правовыми актами, определяющими особенности подготовки проектов муниципальных правовых актов, в том числе должна быть проведена антикоррупционная экспертиза проекта муниципального нормативного правового акта в порядке, установленном муниципальным правовым актом, с целью недопущения наличия в проекте коррупциогенных факторов.

Если при подготовке проекта муниципального правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений (изменение более чем одной трети правовых предписаний муниципального правового акта) в ранее принятые (изданные) муниципальные правовые акты или наличие по одному вопросу нескольких муниципальных правовых актов, а также если в муниципальный правовой акт неоднократно вносились изменения, которые затрудняют его чтение и применение, то в целях упорядочения разрабатывается новый единый муниципальный правовой акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее принятых (изданных) актах предписания.

Одновременно с проектом муниципального правового акта, предусматривающего в том числе возложение функций на совещательный орган либо изменение функций совещательного органа, разработчик представляет в правовой департамент проект распоряжения об утверждении положения (внесении изменений в положение) о соответствующем

совещательном органе, для согласования его концепции в рамках правовой экспертизы указанного муниципального правового акта.

Разработчик проекта муниципального нормативного правового акта в пояснительной записке приводит сведения о размещении проекта на официальном сайте исполнительно-распорядительного органа для проведения независимой экспертизы, независимой антикоррупционной экспертизы, общественного обсуждения, публичного обсуждения муниципальных нормативных правовых актов с указанием срока их проведения.

При внесении по итогам проведения независимой экспертизы, независимой антикоррупционной экспертизы, общественного обсуждения, публичного обсуждения заключений независимых экспертов, замечаний и (или) предложений разработчик проекта муниципального правового акта принимает меры по доработке проекта, а в случае несогласия - готовит дополнение к пояснительной записке, в котором указывает основания своего несогласия (возражения).

В случае внесения изменений в действующий муниципальный правовой акт (за исключением случаев изложения муниципального правового акта в новой редакции) разработчиком к проекту муниципального правового акта прилагается актуализированная версия изменяемого муниципального правового акта, содержащая краткое обоснование вносимых изменений.

К проекту муниципального правового акта в обязательном порядке также прикладываются заключения структурных органов (правового, финансового органа и других). К проектам муниципальных правовых актов прикладываются и иные документы (материалы), предусмотренные муниципальными правовыми актами.

Проекты муниципальных нормативных правовых актов исполнительно-распорядительного органа, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, проекты

муниципальных правовых актов исполнительно-распорядительного органа, опубликование которых в печатном средстве массовой информации предусмотрено действующим законодательством, в обязательном порядке должны содержать пункт об их официальном опубликовании.

Следующий этап муниципального правотворческого процесса - согласование проектов муниципальных правовых актов, - осуществляется в соответствии с требованиями принятого в исполнительно-распорядительном органе порядка, установленного регламента, в том числе, посредством системы электронного документооборота, размещения проекта муниципального нормативного правового акта на официальном портале исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа, муниципальные учреждения в случаях и порядке, установленных муниципальными правовыми актами, обеспечивают проведение (как правило путем размещения на официальных порталах):

- оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов;

- оценки фактического воздействия действующих нормативных правовых актов;

- экспертизы действующих муниципальных нормативных правовых актов (проводится в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности и осуществляется в соответствии с полугодовыми планами, которые составляются на основании предложений, органов местного самоуправления, научно-исследовательских, общественных и иных организаций, субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциаций и союзов, а также иных лиц);

- общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства.

- независимой антикоррупционной экспертизы, общественного обсуждения;
- независимой экспертизы проекта административного регламента;
- обсуждение муниципального правового акта в целях соответствия требованиям антимонопольного законодательства (в рамках антимонопольного комплаенса).

Муниципальными правовыми актами могут быть установлены особенности согласования отдельных видов муниципальных правовых актов.

Проекты муниципальных правовых актов до передачи на рассмотрение главе муниципального образования или совещательному органу (коллегии) подлежат направлению в прокуратуру муниципального образования для правовой и антикоррупционной экспертизы.

Взаимодействие исполнительно-распорядительного органа муниципального образования с органами прокуратуры в нормотворческой деятельности является следующим этапом в муниципальном правотворческом процессе и осуществляется следующими способами. Во-первых, проекты муниципальных нормативных актов по вопросам, касающимся прав и свобод человека и гражданина, муниципальной собственности, муниципальной службы, бюджетного, налогового, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) должности муниципальной службы, подлежат направлению в прокуратуру для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, представители прокуратуры принимают участие в деятельности рабочих групп, комиссий и других коллегиальных органов, в совещаниях по вопросам подготовки нормативных актов.

Принятые исполнительно-распорядительным органом муниципального образования муниципальные нормативные правовые акты подлежат направлению в прокуратуру в течение 5 рабочих дней со дня их принятия. В целях обеспечения своевременности приведения муниципальных

нормативных правовых актов в соответствии с изменившимся законодательством исполнительно-распорядительным органом ежемесячно проводится с прокуратурой сверка действующих муниципальных нормативных правовых актов на предмет их соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации.

Акт сверки действующих муниципальных нормативных правовых актов передается направляется в прокуратуру не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным (в январе, мае - в течение 12 первых рабочих дней).

Проекты муниципальных правовых актов, подготовленные и прошедшие согласования в соответствии с установленными требованиями, другими муниципальными правовыми актами, направляются разработчиком в уполномоченный орган для окончательного редактирования, визирования специалистом и включения проекта муниципального правового акта в электронную базу проектов.

Проекты муниципальных правовых актов, подготовленные с нарушением установленного порядка и не прошедшие необходимые согласования, возвращаются соответствующим исполнителям для окончательной доработки.

При составлении списка рассылки ответственный исполнитель должен в обязательном порядке включать в список рассылки (за исключением распоряжений по личному составу) представительный орган (думу); прокуратуру, счетно-ревизионный орган муниципального образования (по вопросам финансирования) и структурные подразделения исполнительно-распорядительного органа, муниципальные учреждения, организации, предприятия, которые непосредственно участвуют в исполнении муниципального правового акта.

Датой принятия муниципального правового акта считается дата его подписания главой муниципального образования. Регистрация муниципальных правовых актов осуществляется в исполнительно-

распорядительном органе муниципального образования в установленном порядке.

Обязательность опубликования муниципального нормативного правового акта в периодическом печатном или сетевом издании установлена ст.7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [71], порядок же опубликования муниципального правового акта - уставом соответствующего муниципального образования. На данном этапе муниципального правотворческого процесса находит отражение принцип гласности.

Однако, не во всех органах местного самоуправления есть подведомственные муниципальные учреждения, целью создания которых является печатная деятельность, в некоторых случаях, конкретное печатное или сетевое издание определяется на основании муниципального контракта периодически, по истечению срока его заключения. Данная коллизия нашла отражение в письме Министерства юстиции Российской Федерации от 20.11.2018 № 08/151193 ДН «Об определении порядка опубликования муниципальных нормативных правовых актов в уставе муниципального образования» [73].

В рамках данного письма Министерством юстиции Российской Федерации даны разъяснения, в случае отсутствия в органах местного самоуправления подведомственных муниципальных учреждений, целью создания которых является печатная деятельность, обязанность по идентификации печатного или сетевого издания по результатам заключения муниципального контракта в уставе муниципального образования отсутствует.

В случаях включения муниципального образования в соответствующий перечень на основании соответствующего закона субъекта Российской Федерации, в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований муниципальными нормативными правовыми актами

организуется в обязательном порядке утверждаются порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, порядок проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности и на этапах муниципального правотворческого процесса организуется соответствующая оценка муниципального правового акта.

Особая правотворческая и организационная активность в развитии данного вопроса в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления инициирована принятием с принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [53, 72].

В целях включения муниципальных нормативных правовых актов и дополнительных сведений к ним в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (далее - регистр) разработчики, как правило, с использованием автоматизированной информационной системы ведения федерального регистра направляют уполномоченному органу в субъекте Российской Федерации сведения, согласно утвержденному перечню в установленные сроки.

Также в регистр направляются сведения в части протестов, требований прокурора, судебных актов (решения, постановления, определения) федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов в отношении муниципальных нормативных правовых актов.

В ином порядке может быть определен порядок подготовки муниципальных правовых актов других должностных лиц исполнительно-распорядительного органа.

Таким образом, под этапами муниципального правотворческого процесса, автором предлагается понимать ряд последовательных регламентированных алгоритмов действий субъектов муниципального правотворческого процесса в целях разработки и принятия муниципальных правовых актов. Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления регулируют вопросы местного значения, определенные соответствующим уставом муниципального образования, включая вопросы организации муниципального управления в рамках территории муниципального образования, руководствуясь правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации.

Подводя итог, автором предлагается выделить следующие основные этапы муниципального правотворческого процесса с их детализацией на подступени:

а) прогнозирование и планирование правотворческой деятельности:

1) прогнозирование;

2) планирование:

- мониторинг изменений в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

- мониторинг правоприменения муниципальных правовых актов;

- ревизия действующих муниципальных правовых актов;

- изучение нормотворческой практики и анализа муниципальных правовых актов других муниципальных образований (с целью анализа возможностей разработки и принятия аналогичного муниципального правового акта);

- анализ и определение первоочередных и наиболее актуальных проблем, требующих своего решения путем принятия муниципальных правовых актов;

- ежемесячно сверка прокуратурой действующих муниципальных нормативных правовых актов исполнительно-распорядительных органов

муниципальных образований на предмет их соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации;

б) подготовка проекта муниципального правового акта, его рассмотрение и согласование:

1) разработка проекта муниципального правового акта (в соответствии с установленными требованиями) с пояснительной запиской, заключениями соответствующих структурных органов,

2) оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов;

3) оценка фактического воздействия действующих нормативных правовых актов;

4) экспертиза действующих муниципальных нормативных правовых актов;

5) общественная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства;

6) независимая антикоррупционная экспертиза, общественные обсуждения; публичные консультации;

7) обсуждение муниципального правового акта в целях соответствия требованиям антимонопольного законодательства (в рамках антимонопольного комплаенса);

8) направление проекта муниципального нормативного правового акта в прокуратуру для проведения правовой и антикоррупционной экспертизы (в установленных случаях);

9) правовая и антикоррупционная экспертиза муниципального нормативного правового акта уполномоченным структурным органом;

в) итоговое редактирование, визирование ответственным специалистом уполномоченного структурного подразделения и включение проекта муниципального правового акта в электронную базу проектов;

г) принятие проекта муниципального правового акта (подписание главой муниципального образования или уполномоченным должностным лицом), рассылка (в том числе, в прокуратуру в случае его нормативности) и официальное опубликование муниципального правового акта.

2.2 Юридическая техника как показатель уровня правовой культуры

Проблема качества подготовки текстов муниципальных правовых актов остается особенно актуальной в юридической науке и практике, что обосновано стремительным развитием цифровой экономики, ужесточением требований к качеству регулирования общественных отношений, антикоррупционной политикой в Российской Федерации. На муниципальном уровне качество результатов правотворческого процесса в едином правовом пространстве Российской Федерации является наиболее неблагоприятным.

Системный характер данной проблемы подтверждается официальными данными органов прокуратуры о количестве отрицательных заключений по результатам правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований. Соблюдение правил юридической техники, в том числе, является предметом проводимой правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов органами прокуратуры. Считаем, что эффективность такого взаимодействия, очевидна.

Полагаем, что в основе первоисточника рассматриваемой проблемы кроется именно уровень правовой культуры субъектов муниципального правотворческого процесса. Кроме того, оказывает влияние отсутствие единых стандартов (алгоритмов) к оформлению и изложению текстов проектов муниципальных правовых актов, а также не только уровень профессиональной подготовки разработчика проекта муниципального правового акта, но и его профессиональная этика.

Под показателем уровня правовой культуры законодателя Д.В. Орлов понимает: «сложное и многогранное явление, которое включает в себя знание культуры населения государства, моральных ценностей, социальных настроений, проблем населения, исторические корни права, правовые процессы, происходящие в прошлом и влияющие на развитие российского государства и права, общие правовые знания о принципах права, формах и источниках права, институтах права и отраслях права, знаниях действующего законодательства, правореализационной практики, судебной практики и может быть даже знания аналогичные описанным выше - знания о праве иностранных государств» [85, с.468-470].

Проблемы в области высшего юридического образования в Российской Федерации и их влияние на уровень качества принимаемых муниципальных правовых актов с точки зрения юридической техники, рассматривают многие авторы, например, В.М. Баранов, М.Л. Давыдова, Д.В. Орлов, Н.В. Остроумов, идея которых сводится к необходимости комплексной оптимизации в организации юридического образования, введения новой специальности «норморайтер», разработки профессионального стандарта «норморайтер» [6, с.16-29], [15, с.357-360], [84, с.470-472], [85, с.468-470]. «Норморайтер» должен уметь «писать» нормы, толковать нормы правовых актов разных уровней власти, разъяснять порядок их применения.

Развитие юридической техники естественным образом параллельно эволюционировало с развитием права. Особенности юридической техники сопряжены с такими стадиями развития права, как архаичное право (IX-XI века), сословное право (XI-XVII века) и общегосударственное право (XVIII век). Единый зарождающийся характер норм, определяющий сословное право, базировался на принципе справедливости. В этот же период сформировались и другие принципы права в университетах Европы. Правовые акты в системе письменных источников права не занимали лидирующих позиций.

На этапе развитого права правовые акты стали структурированными. Принципы права закрепили за собой позиции. Право, закрепленное в законах, распоряжениях, решениях и других видах правовых актов, полностью было изложено в письменной форме.

В то же время, верно высказывание В.М. Баранова: «техника правотворчества - итог культурного развития государства» [7, с.28-39].

Впервые самостоятельное понятие «юридическая техника» введено немецким юристом и правоведом Рудольфом фон Иерингом (1818-1892) [107]. В своей работе «Юридическая техника» ученый сформулировал основы юридической техники, закон бережливости в праве, описал большое количество новых правил составления законов, выявил классификацию созданных таких правил законодательной техники, как:

- правило «количественное упрощение права» (или «закон бережливости»: меньшими средствами большего), в основе которого лежат разложение всего материала или сведение его к составляющим элементам, логическая концентрация («сгущение») материала, систематическое расположение материала, юридическая терминология и искусство умелого пользования наличным материалом (юридическая экономия);

- правило «качественное упрощение права» (внутренний порядок, симметрия, единство предмета), которое базируется на анализе, концентрации и конструкции [23].

Рудольф фон Иеринг разносторонне, сочетая правовую и философскую точки зрения, описал такие основные приемы юридической техники, как юридический анализ (алфавит права), логическая концентрация (вместо разложения - соединение и сведение) и юридическая конструкция [108].

Всесторонний подход к рассмотрению понятия «юридическая техника» применил в своей работе И.Н. Томин [92]. Согласимся с автором, что юридическую технику можно отнести к отдельному самостоятельному направлению в юридической науке, а, следовательно, и в муниципальном правотворческом процессе.

Раскрывая понятийное содержание юридической техники И.Н. Томин, автор приводит классификацию ее особенной части, параллельно с этапами правотворческого процесса, выделяя следующие виды юридической техники: правотворческую технику (правила относительно формирования содержания и структуры правовых актов, использования языка, правила их принятия); технику опубликования и вступления в силу правовых актов; технику толкования; правосистематизирующую технику (кодификация, инкорпорация, консолидация); правореализационную технику и правоприменительную технику [92].

Также автором исследованы и правила юридической техники, среди которых он выделяет:

- содержательные правила (однородность и полнота правового регулирования);

- правила логики права (тождественность понятий и терминов, согласованность правовых документов и их частей, логичность построения взаимосвязанных элементов);

- структурные правила (обязательность наличия вступительной, основной; заключительной частей в правовом акте);

- языковые правила (ясность, четкость, доступность, официальность, краткость изложения правового акта);

- формальные правила (наличие и соблюдение требований к основным реквизитам правового акта);

- процедурные правила (законность, обоснованность, плановость, соблюдение сроков).

К средствам юридической техники, например, Р.А Ромашков относит герменевтику, с помощью которой толкуется правовая система, как в настоящем, так и в прошлом и будущем [86, с.49-52]. Герменевтика не является синонимом или антиподом толкования права как инструмента юридической техники. С помощью герменевтики смысл правовой формы

рассматривается не только с точки зрения требований юридической практики, но погружается в правовое разнообразное мировоззрение.

Таким образом, полагаем, что правила юридической техники составляют ее содержание. В контексте данного исследования рассмотрим юридическую технику как системообразующий инструментарий, применяемый в процессе разработки муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований.

Карева И.А. в своем исследовании применяет понятие «муниципальная правотворческая техника» и рассматривает отличительные особенности «муниципальной правотворческой техники» от «правотворческой техники» других уровней в группе процедурных правил техники муниципального правотворчества» [28, с.220-226]. Автор рассматривает «муниципальную правотворческую технику», как вид правотворческой техники, и соответственно, как вид муниципальной техники.

Однако считаем, что классификация юридической техники в зависимости от уровня ее правового регулирования на федеральную, региональную, муниципальную и индивидуальную, с научной точки зрения, недостаточно исследована.

Более широкое понимание юридической техники заключается в ее применении и соблюдении не только в самом правотворческом процессе, но и в правоприменительной практике.

В данный момент, есть много фактов, доказывающих, что юридическая техника муниципальных правовых актов в Российской Федерации несовершенна: большое количество отсылочных и бланкетных норм, взаимоисключающих понятий, тавтологий содержится в принимаемых муниципальных правовых актах.

Проекты муниципальных правовых актов безусловно должны соответствовать установленным правилам и стандартам общераспространенной юридической практики, юридической техники, изложенным в «Методических рекомендациях по проведению правовой и

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с иллюстрацией на конкретных примерах), утвержденных Министерством юстиции Российской Федерации (2017 год) [44], «Методических рекомендациях по подготовке муниципальных нормативных правовых актов», утвержденных Министерством юстиции Российской Федерации (2018 год) [41], локальных муниципальных правовых актах.

Основные правила юридической техники при подготовке проектов муниципальных правовых актов, требования к изложению текста муниципального правового акта, структуре проекта муниципального правового акта изложены подробно и доступно в вышеречисленных методических рекомендациях.

Муниципальные правовые акты оформляются на бланках установленной формы. В качестве исполнителей указываются структурные подразделения органа местного самоуправления или организации. Должностное лицо может быть указано в качестве исполнителя только в случае, если ему предписано выполнение этого действия. И уже на данном этапе муниципального правотворческого процесса ответственность за определение вида муниципального правового акта, выбора бланка, и соответственно его нормативности (ненормативности) лежит на ответственном исполнителе.

Соблюдение основных правил и анализ типичных ошибок юридической техники разработчиками проектов муниципальных правовых актов, несомненно приведет к повышению качества принимаемых правовых актов.

Практическое пособие «Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах», разработанное федеральным бюджетным учреждением «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» (2018 год)

содержит примеры наиболее типичных ошибок юридико-содержательного и технического характера, которые встречаются в муниципальных нормативных правовых актах, данное пособие рекомендовано органам местного самоуправления для использования в работе при подготовке, юридико-техническому оформлению и принятии муниципальных нормативных правовых актов, которые классифицированы на следующие основные группы [48]:

- ошибки нарушения принципа иерархии юридических норм (несоответствие муниципального нормативного правового акта федеральному законодательству; законодательству субъекта Российской Федерации и (или) уставу муниципального образования) - нарушение принципа верховенства;

- юридико-компетенционные ошибки (нарушения нормотворческих полномочий, выход нормотворческого органа за пределы своих полномочий встречается в случае «присвоения» нормотворческой компетенции других субъектов правотворческой деятельности, дублирование полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в принятии ими нормативного правового акта) - нарушение принципа верховенства;

- предметно-методологические ошибки (неправильное определение предмета, объема и метода правового регулирования, неполнота нормативных предписаний, некорректное установление круга субъектов, которым адресован нормативный правовой акт, неопределенность их компетенции, а также объема прав и обязанностей; неверно выбранные механизмы регулирования правоотношений; несоответствие названия нормативного акта его содержанию, наличие в муниципальном нормативном правовом акте конкурирующих норм, включение в нормативный акт ссылок на утратившие силу нормативные акты, а также дублирующих норм, содержащихся в актах высшей юридической силы или других однопорядковых нормативных актах);

- нарушение принципа полноты правового регулирования и принципа правовой определенности;

- юридико-технические ошибки в оформлении (неправильное оформление реквизитов, сносок и примечаний, источников официального опубликования нормативных правовых актов, на которые делаются ссылки в документе; неверной рубрикации составных частей (разделов, глав, пунктов, подпунктов, параграфов); расхождение в названиях документов, указанных в основном документе (постановление, решение и т.д.), и их наименованиями, указанными в приложении к основному документу; неправильном написании дат, применение в заголовке нормативного правового акта сложных и длинных конструкций, неоднообразное применение в нормативном акте кавычек, неодинаковое написание дат);

- юридико-лингвистические (языковые) ошибки (стилистические, орфографические, синтаксические ошибки, несоблюдение логики изложения текста, смешение стилей языка, наличие лексической несовместимости слов и словосочетаний, нарушение правил связи слов в предложениях; произвольное использование юридических специальных терминов, использование новых неизвестных терминов в нормативных актах; использование сокращений в тексте нормативного акта без раскрытия их содержания в тексте) - нарушение принципа юридического равенства.

Как показывает практика, основными причинами такого масштаба нарушений юридической техники в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований является человеческий фактор. Так, например, не во всех структурных подразделениях исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований создана правовая (юридическая) служба или есть работник (муниципальный служащий), в обязанности которого входит правовое обеспечение деятельности соответствующего структурного подразделения. Поэтому, разработкой проектов муниципальных правовых актов зачастую, занимаются работники

(муниципальные служащие), уровень навыков, профессиональных знаний и умений которых не соответствует предъявляемым требованиям к юристу.

Правовой департамент (юридическая служба) исполнительно-распорядительного органа муниципального образования согласовывает только проекты муниципальных нормативных правовых актов (за подписью главы муниципального образования). Соответственно, большой блок муниципальных правовых актов ненормативного характера остается за полем зрения правого органа.

Еще одним аспектом является тот факт, что поле муниципального правотворческого процесса ограничено уже сформированной юридической техникой федерального и регионального законодательства. Большинство правовых предписаний и норм права уже сформированы в правовых актах высшей юридической силы.

Подводя итог, следует, что юридическая техника требует апгрейда [35]. Во-первых, такой предмет, например, как курс «Юридическое письмо», «Юридическая техника», должны быть обязательными для направлений юриспруденции, экономики, менеджмента в высших учебных заведениях. Базовым юридически-грамотным языком должны владеть без исключения все разработчики муниципальных правовых актов в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований. Для этого, предлагаем инициировать организацию и проведение в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований правовым департаментом (юридической службой) обучающих семинаров, круглых столов, совещаний по данной проблематике. Данный инструмент решения проблемы не требует дополнительных бюджетных средств.

Во-вторых, основная проблема цифровой трансформации в правотворческом процессе заключается не в инструменте поисковой процедуры, а в его объекте. Существующая информационная правовая база, в том числе, муниципальная, как объект, не является отвечающей необходимым требованиям платформой для внедрения искусственного

интеллекта, что делает невозможным применение искусственным интеллектом характерных способов корреляционных и логических связей и достижение эффективного результата. Предпосылки для развития машиночитаемого права и внедрения технологий искусственного интеллекта в муниципальный правотворческий процесс очевидны.

Однако, внедрение технологий автоматизации и информатизации в муниципальный правотворческий процесс требует значительных бюджетных средств, поэтому альтернативным вариантом решения проблем отсутствия четкого механизма муниципального правотворческого процесса, единых терминологических правовых понятий является популяризация разработки и принятия модельных правовых актов на федеральном и региональном уровнях в соответствующих отраслях по вопросам компетенции исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Активность в этом направлении правотворческой деятельности значительно возросла. Примером могут служить размещенные на официальных порталах органов государственной власти модельные муниципальные нормативные акты, разработанные, например, Министерством финансов Российской Федерации [87], Прокуратурой Тамбовской области [46], модельные муниципальные правовые акты, разработанные Правительством Тюменской области [47], Иркутской области [44], Волгоградской области [45].

В-третьих, целью цифровой трансформации безусловно является совершенствование правовой базы всех уровней власти, поэтому требуется не только совершенствование качества принимаемых муниципальных правовых актов с точки зрения юридической техники, но и практика внедрения цифровых технологий на всех этапах муниципальной правотворческой деятельности.

Перспектива в данном направлении заключается в автоматизации и цифровизации всех этапов муниципального правотворческого процесса, когда существенная часть правовых актов будет описана в виде

машиночитаемого кода и использование возможностей искусственного интеллекта будет приоритетом.

Глава 3 Адаптация муниципального правотворческого процесса к условиям цифровой трансформации

3.1 Ключевые векторы и правовые ограничения в развитии муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации

Понятие «цифровая трансформация» эволюционировало от таких понятий, как «автоматизация», «цифровизация», «цифровая экономика». Развитие цифровых технологий во всех сферах общественной жизни остается одним из самых актуальных направлений прогресса в мировом сообществе.

Процессы глобализации порождают необходимость широкой интеграции, где цифровые технологии выступают на первый план на пути развития эффективного государства с правотворчеством, соответствующим современным требованиям. В Российской Федерации так же, как и в развитых странах уделяется большое внимание практическим направлениям реализации концепта «цифровая экономика».

В условиях новой коронавирусной инфекции COVID-19 очевидно, что процесс цифровой трансформации в настоящее время и перспективе в целом будет являться приоритетным вопросом развития, как в отраслях экономики, так и в государственном и муниципальном управлении [95].

В соответствии со ст.71 Конституции Российской Федерации вопросы организации публичной власти, научно-технологического развития, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных отнесены к вопросам федерального ведения [33].

Необходимость создания электронного правительства была определена государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815- р [54].

По итогам рейтинга электронного правительства ООН, являющегося индикатором развития информационного общества, в 2020 году Российская Федерация заняла 36 место в мире. Первые пять мест заняли: Дания, Республика Корея, Эстония, Финляндия, Австралия. В расчет индекса EGDI включено три показателя: развитие электронных услуг, развитие человеческого капитала и развитие телекоммуникационной инфраструктуры на протяжении двух лет, предшествующих обновлению рейтинга [103]. Однако, примеры неблагоприятных фактов и последствий при внедрении цифровых технологий имеют место быть и в странах-лидерах цифровизации [104].

В настоящее время разработаны и функционируют следующие ключевые платформы инфраструктуры электронного правительства в Российской Федерации, такие как, Единый портал государственных и муниципальных услуг (Gosuslugi.ru), Единая система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), Национальная платформа распределенной обработки данных (НПРОД), Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (ЕСИА).

Согласно данным статистического сборника «Цифровая экономика 2021», разработанного Институтом статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ во взаимодействии с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой государственной статистики по уровню развития цифровой экономики в Российской Федерации в 2019 году [96]:

а) 87,4% населения в возрасте 25-34 лет; 86,8% - в возрасте 35-44 лет; 80,5% - в возрасте 45-54 лет получали государственные и муниципальные услуги;

б) использование информационно-коммуникационных технологий в органах местного самоуправления распределилось по следующим направлениям:

- 1) интернет (95,9%);
- 2) широкополосный интернет (87,4%);
- 3) веб-сайты (50,7%);
- 4) облачные сервисы (23,5%);

в) направления использования интернета в органах власти:

- 1) коммуникации (взаимодействие по электронной почте - 94,7%; проведение видеоконференций - 47,1%);
- 2) кадры (профессиональная подготовка - 49%; внутренний или внешний найм работников - 26,2%);
- 3) информационные ресурсы (предоставление доступа к базам данных - 35,1%).

Среди факторов, влияющих на рост спроса в цифровом взаимодействии с органами публичной власти, можно выделить социально-демографические характеристики населения (возраст, доход), их навыки и способности работы в цифровой среде и доверие к органам публичной власти. Именно разность и вариации развития перечисленных факторов являются основанием в степени результативности реализации стратегий цифровизации государственного управления, не только в нашей стране, но и в европейских странах [106].

В 2017 году утверждены «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в которой отражены основные структурные составляющие государственной политики, в результате реализации которой должны быть заложены фундаментальные основы цифровой экономики в Российской Федерации [65, 80].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской

Федерации при реализации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» поставлена цель: создать устойчивую и безопасную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств [58].

Для достижения поставленной цели Правительству Российской Федерации в 2024 году необходимо решить следующие задачи:

«- создать систему правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий;

- создать глобальную конкурентоспособную инфраструктуру передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок;

- обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров для цифровой экономики;

- обеспечить информационную безопасность на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства;

- создать сквозные цифровые технологии преимущественно на основе отечественных разработок;

- внедрить цифровые технологии и платформенные решения в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей;

- преобразовать приоритетные отрасли экономики и социальной сферы, включая здравоохранение, образование, промышленность, сельское хозяйство, строительство, городское хозяйство, транспортную и энергетическую инфраструктуру, финансовые услуги, посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений;

- создать комплексную систему финансирования проектов по разработке и (или) внедрению цифровых технологий и платформенных решений, включающей в себя венчурное финансирование и иные институты развития» [57].

В рамках реализации на период по 2024 год национального проекта «Цифровая экономика» разработаны следующие федеральные подпрограммы: «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Искусственный интеллект», «Кадры для цифровой экономики», «Нормативное регулирование цифровой среды», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление».

В рамках национального проекта «Цифровая экономика» на портале госуслуг функционирует не один десяток суперсервисов (комплексные оцифрованные услуги, сгруппированные по типичным жизненным ситуациям). Одной из целей данного проекта: к 2024 году 70% вопросов взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями и учреждениями осуществлять в цифровом формате.

Так, например, населению муниципального городского округа город Тюмень, доступно 49 муниципальных услуг через сайт госуслуги, а также электронные сервисы в сфере здравоохранения, транспорта, образования, жилищно-коммунального хозяйства, строительства, культуры, электронные порталы «Тюмень-наш дом», «Тюменская марка 2021», «Я решаю», «Твой бюджет» и другие.

В 2017 году Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации разработал Концепцию поэтапной цифровизации правовой системы, позже на конференции LegalTech в Фонде развития инновационного центра Сколково было проведено первое масштабное профессиональное обсуждение вопросов цифровизации права в Российской Федерации [22]. Цифровизация правотворческого процесса рассматривается

как одним из важнейших направлений в создании условий развития цифровой экономики.

Применительно к муниципальному правотворческому процессу цифровая трансформация заключается в умении создавать наиболее эффективный процесс достижения цели (результата) за счет новых моделей организации деятельности, оптимизации процесса правотворческой деятельности путем внедрения инновационных технологий в сферы деятельности, и как результат - интеграции в систему цифровой трансформации Российской Федерации.

На рисунке 1 представлены ключевые векторы развития муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации.

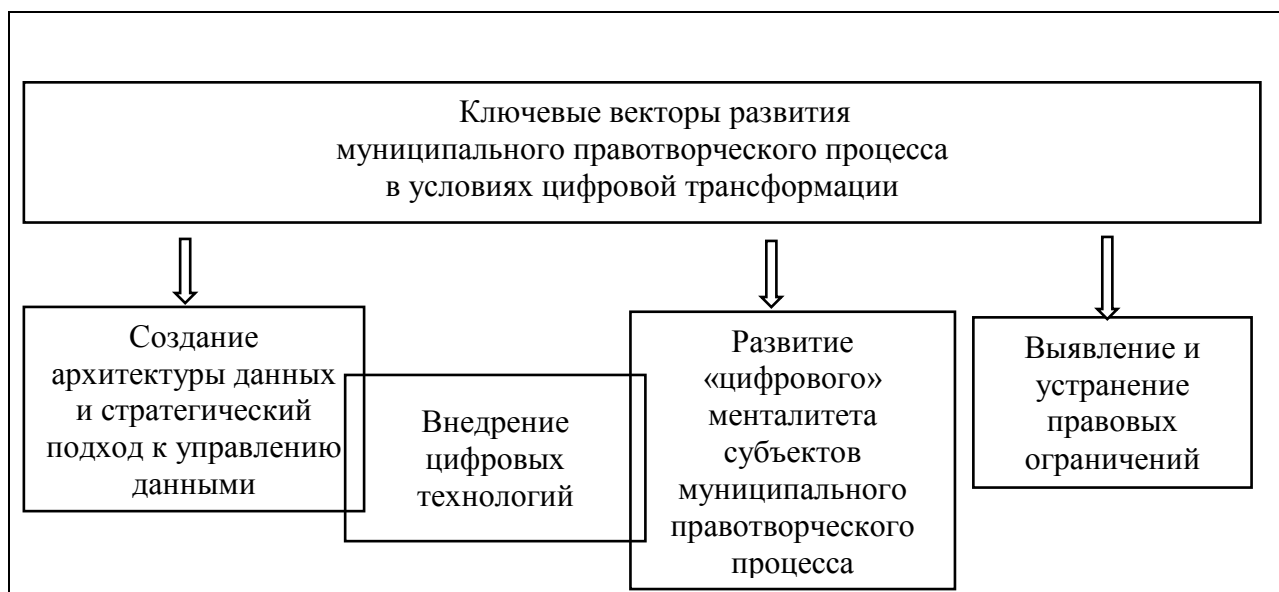


Рисунок 1 - Векторы развития муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации

Под созданием архитектуры данных на муниципальном уровне следует понимать систему создания целевой архитектуры данных, состоящей из:

- электронных интерфейсов (муниципальные приложения);

- сервисы прикладной бизнес-логики (сервисы муниципальных систем) и базовые универсальные сервисы (цифровая идентификация, электронная цифровая подпись, управление доступом к данным);

- хранилища данных;

- физические интерфейсы (многофункциональные центры).

Под развитием «цифрового менталитета» субъектов муниципального правотворческого процесса, в том числе, муниципальных служащих понимается:

- адаптация субъектов муниципального правотворческого процесса, в том числе, муниципальных служащих к цифровой реальности, владение цифровыми навыками; персональное профессиональное развитие муниципальных служащих;

- взаимодействие в единой цифровой платформе всех субъектов муниципального правотворческого процесса;

- предсказательный анализ и искусственный интеллект как основные инструменты исполнения типовых операций в правотворческой деятельности.

Применение цифровых технологий позволит, например, своевременно провести правовой мониторинг, выявить правовые пробелы, дублирование, своевременно вносить изменения в муниципальные правовые акты, цифровой мониторинг проектов муниципальных правовых актов будет способствовать привлечению широкого круга заинтересованных независимых экспертов разных сфер деятельности.

Большое появление интернет форумов приводит к росту вовлеченности населения муниципальных образований в муниципальный правотворческий процесс и его гражданской активности. Проекты муниципальных правовых актов при размещении в интернет ресурсах подвергаются независимой экспертной оценке, формируются предложения по совершенствованию правовых норм.

Еще до момента принятия проекта муниципального правового акта можно будет моделировать и прогнозировать различные правовые и социальные последствия его принятия. Здесь можно отметить целесообразность и эффективность проекта муниципального правового акта.

Такие цифровые формы взаимодействия, как онлайн-встречи, онлайн площадки приобретают актуальность в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, в итоге обсуждения важных вопросов и проблем, повышается оперативность решения вопросов местного значения и их правового регулирования.

В целях совершенствования организации муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований активно применяются возможности автоматизированных информационных систем «Муниципальные правовые акты», «Согласование проектов правовых актов» и другие, что способствует автоматизации согласования, подготовки, принятию и хранению правовых актов, оперативному доступу к электронному архиву, информационному взаимодействию участников муниципального правотворческого процесса.

Компанией «Gartner» разработаны современные концепции цифрового правительства в зависимости от уровня «зрелости»: «электронное» правительство, «открытое» правительство, «дата-центричное» правительство, полностью цифровое правительство, «умное» правительство» [105].

При этом, для России такой уровень зрелости в настоящее время оценивается как уровень «открытого» правительства. Достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе государственного управления, предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [58].

Разработанные в 2020 году в Российской Федерации методики оценки цифровой зрелости не содержат правовых ограничений цифровизации государственного управления как фактора, препятствующего достижению

определенного уровня зрелости. Можно предположить, что для определенного уровня зрелости цифрового государственного управления в целом характерны свои системные правовые ограничения в предложенном их понимании.

В ходе внедрения и использования процесса цифровизации выявляются правовые ограничения на всех уровнях власти. В исследовании А.А. Ефремова подробно перечислены «системные правовые ограничения цифровизации государственного управления, выработан механизм их выявления и устранения, в результате исследования подтверждены гипотезы, определены и показаны системные правовые ограничения цифровизации государственного управления с учетом динамики его «цифровой зрелости»; выявлена фрагментарность существующего подхода к обнаружению и устранению отдельных правовых ограничений цифровизации» [19].

Согласно докладу Аналитического центра, при Правительстве Российской Федерации (ноябрь 2019 года) результаты показали, что к ключевым барьерам цифровизации экономики регионы относят сложности в подготовке компетентных кадров, недостаточное нормативно-правовое регулирование и финансовое обеспечение региональных бюджетов, административно-управленческие барьеры, сложности в развитии информационной инфраструктуры и реализации проектов на основе цифровых технологий [9, с.3].

Типовые препятствия цифровизации в виде правовых ограничений можно выявить и на муниципальном уровне, которые могут стать значимым барьером не только для цифровизации определенных процедур, но и для цифровой трансформации муниципальных функций и муниципального управления в целом.

В настоящее время в российской правовой науке и науке муниципального управления нет единого понятийного определения «правовые ограничения», классификация правовых ограничений в преобладающих вариантах осуществляется по следующим группам:

отраслевой принадлежности, субъектам права, по времени действия и степени обоснованности.

В рамках настоящей работы под системными правовыми ограничениями в развитии муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации будем понимать положения правовых актов федерального, регионального и местного уровня, которые способны ограничить применение цифровых технологий субъектами муниципального правотворческого процесса при осуществлении ими полномочий в установленных сферах деятельности в пределах компетенции.

Предположим, что системные правовые ограничения цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований могут возникать в отношении любых элементов организации муниципального управления, в том числе, и в муниципальном правотворческом процессе.

Таким образом, определение системных правовых ограничений должно применяться в отношении всех элементов муниципального правотворческого процесса, таких, как: нормативное регулирование и планирование, оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, оценка фактического воздействия и мониторинг правоприменения действующих муниципальных правовых актов, механизм «регуляторной гильотины» и применяемых экспериментов в сфере цифровых технологий.

Выявленные проблемы первой стадии цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований свидетельствуют, что внедрение в практику цифровых технологий требует комплексного подхода к определению существующих правовых ограничений. В процессе первого этапа цифровизации были выявлены общие типовые проблемы перехода к предоставлению муниципальных услуг (выполнению муниципальных функций) в электронном виде.

Обобщением проблемы на данном этапе можно сформулировать как содержание в правовых актах обязательного требования к наличию бумажных форм документооборота при взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и организациями.

Требования правовых актов, содержащие такие правовые барьеры на первом этапе цифровизации, можно обобщить в следующие укрупненные группы в зависимости от вида административных процедур, например:

- предоставление заявителями запроса и выдача заявителям результата оказания муниципальной услуги, исполнения муниципальной функции только на бумажных носителях лично или почтовым отправлением;

- организация взаимодействия с заявителями, в том числе, личного и межведомственного взаимодействия путем направления запросов, ведения документооборота исключительно на бумажных носителях.

Данные правовые ограничения содержатся в правовых актах разных уровней и регулируют разные сферы деятельности органов местного самоуправления. Поэтому для их устранения необходим комплексный и системный подход.

Внедрение новых цифровых технологий в деятельность органов власти в настоящее время вызвало появление правовых ограничений иного специфического формата. Среди которых можно выделить:

- нормативно-правовые барьеры (проблемы нормативно-правового регулирования: положения правовых актов, ориентирующие муниципальное управление на применение документов, а не на оборот данных;

- внедрение новых цифровых технологий (основная суть мероприятий по цифровизации заключается в переходе на электронный документооборот);

Таким образом, в общем понимании, для последовательного, системного выявления правовых ограничений цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований,

учитывая уровень внедрения цифровых технологий, можно выделить три их уровня:

- правовые ограничения автоматизации (первичной цифровизации) (требования о «бумажных носителях» документов, «письменной форме»);

- правовые ограничения цифровизации (внедрение в деятельность органов местного самоуправления передовых цифровых технологий – систематизации больших массивов данных, использования искусственного интеллекта, распределенного реестра);

- правовые ограничения цифровой трансформации (изменение на основе цифровых технологий задач, функций, организационной структуры).

При этом неустранение или неполное устранение правовых ограничений текущего этапа развития цифровизации осложняет переход на следующий уровень цифровой зрелости.

В настоящее время, в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований выявление правовых ограничений цифровизации частично происходит в рамках практической реализации документов стратегического планирования, проведения оценки регулирующего и фактического воздействия, мониторинга правоприменения, реализации механизма «регуляторной гильотины», экспериментов и экспериментальных правовых режимов в сфере применения цифровых технологий.

В итоге, проведенное исследование позволяет сделать вывод, что существующая правовая база и правовой механизм не решают проблемы выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации.

Автором разработаны предложения в части мероприятий, направленных на выявление и устранение системных правовых ограничений в деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в условиях цифровой трансформации:

- определение потребности и цели реализации мероприятия цифровизации в исполнительно-распорядительном органе муниципального

образования в рамках общей программы цифровизации государственного управления;

- анализ правовой базы регулирования соответствующей муниципальной функции;

- выявление правовых ограничений, препятствующих осуществлению цифровизации соответствующей муниципальной функции или услуге, исключение фрагментарного характера выявления правовых ограничений;

- определение целей, выявленных системных правовых ограничений цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, в том числе охраняемых общественных ценностей, включая права и законные интересы граждан;

- выявление рисков нарушения общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, способные быть при устранении выявленного системного правового ограничения;

- поиск возможности минимизации указанных рисков при устранении выявленных правовых ограничений цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований или отсутствия такой возможности;

- в случае введения экспериментального правового режима выявления рисков для охраняемых законодательством общественных ценностей, в том числе прав и законных интересов граждан, разработка нормотворческих предложений, направленных на устранение выявленных системных правовых ограничений цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований (согласно Федеральному закону от 31.07.2020 N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»: «экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций могут устанавливаться по таким направлениям, как предоставление муниципальных услуг и осуществление муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций органами местного самоуправления, субъектом экспериментального правового

режима может быть орган местного самоуправления, осуществляющий деятельность в соответствии с программой экспериментального правового режима» [81]);

- при оценке регулирующего воздействия, оценке фактического воздействия проектов муниципальных правовых актов уделять внимание на выявление правовых ограничений, связанных с цифровизацией;

- разработка предложений в планы нормотворческой деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления для устранения выявленных системных правовых ограничений цифровизации;

- при мониторинге правоприменения муниципальных правовых актов, согласовании проектов муниципальных правовых актов целесообразен анализ состояния регулирования соответствующей муниципальной функции в целом, включая анализ правовых актов разного уровня в целях выявления системных правовых ограничений цифровизации;

- проведение последующего мониторинга правоприменения в отношении норм, которые способствовали устранению системных правовых ограничений цифровизации;

- определение системных правовых ограничений в рамках разработки концепции цифровой трансформации муниципального управления.

Таким образом, отсутствие системного инструментария выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации муниципального управления, является в настоящее время актуальным вопросом.

Предложенный комплекс мероприятий выявления и устранения системных правовых ограничений целесообразно проводить в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований следующими этапами:

- организационно-штатный - создание соответствующих подразделений и назначение должностных лиц в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, формирование межведомственных органов,

организация взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, по вопросам цифровизации;

- предметный - закрепления понятия и признаков системных правовых ограничений цифровизации, методов их выявления, контроль их на соответствие ранее выявленным и уже определенным системным правовым ограничениям, а также оценка возможности их интеграции в системные ограничения;

- регулятивный - правовая институционализация механизма в нормативных правовых актах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации об информационных технологиях, о муниципальном управлении, иных правовых актах, регламентирующих мероприятия цифровизации.

Таким образом, такие эволюционные элементы цифровой трансформации, как информатизация (автоматизация) и цифровизация, способствуют оптимизации правотворческой деятельности на всех ее стадиях, начиная от планирования, мониторинга, подготовки проекта муниципального правового акта и до принятия, систематизации и совершенствования муниципальных правовых актов, тем самым, решая проблему деbüroкратизации правотворческой деятельности.

Решение проблем бюрократизма в правотворческой деятельности заключается во внедрении цифровых технологий, которые способны ликвидировать процедурные барьеры, а также моделировать положительные и негативные изменения в правовой, экономической и социальной сферах, связанные с принятием муниципального правового акта.

Несомненно, органы государственной власти выступают главными субъектами по достижению цифровой трансформации в правотворческой деятельности, а органы местного самоуправления непосредственными проводниками в этот процесс. Результаты исследования позволяют сделать вывод о том, что муниципальный правотворческий процесс должен быть интегрирован в процесс цифровой трансформации. На законодательном уровне должны быть приняты правовые акты, регулирующие вопросы

цифровой трансформации в отношении муниципального правотворческого процесса.

3.2 Перспективы применения машиночитаемых норм права и искусственного интеллекта в муниципальном правотворческом процессе

Фонд развития инновационного центра Сколково координирует мероприятия нормативного регулирования цифровой экономики в Российской Федерации. В рамках реализации федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» в Сколково утверждено создание Центра компетенций по нормативному регулированию цифровой экономики.

К главным задачам Центра компетенций по нормативному регулированию цифровой экономики можно отнести следующие:

- определение правовых барьеров в развитии цифровой экономики;
- разработка и структурированное обобщение предложений по устранению регуляторных барьеров;
- выполнение Плана мероприятий;
- инициирование участия в разработке проектов нормативных правовых актов в рамках взаимодействия с экспертным сообществом;
- проведение мониторинга правового регулирования, методическое обеспечение организации подготовки кадров по вопросам цифровой экономики.

Основные направления развития и правовые ограничения автоматизации права с применением технологий машиночитаемого права, как первого этапа цифровой трансформации, содержатся в Концепции развития технологий машиночитаемого права, утвержденной Правительственной комиссией по цифровому развитию 27.09.2021 [34]. Под машиночитаемым правом понимается основанное на онтологии права

изложение определенного набора правовых норм на формальном языке (в том числе языке программирования, языке разметки), а также технологии машиночитаемого права (инструменты применения таких норм в виде необходимых информационных систем и программного обеспечения).

С помощью машиночитаемого права искусственный интеллект будет способен выполнять поиск, анализ, мониторинг правовых актов, и как результат - подготавливать нормы права для применения.

Существующие технологические способы поиска, анализа и обобщения правовой информации, формирования типовых правовых актов и документов низкоэффективны. Концепция машиночитаемого права подразумевает создание единого языка и системы понятий (онтологии), понятных как машине, так и человеку [21]. Создаваемые машинописным языком правовые акты с соблюдением требований к юридической технике смогут быть интегрированы искусственным интеллектом, и при этом будут доступны правоприменителями для понимания.

Когда правовые акты будут иметь логическую модельную унифицированную структуру, исключать логические и технические ошибки, тогда они смогут коррелировать друг с другом. Очевидно, что машиночитаемое право в ближайшем будущем будет играть активную роль и в муниципальном правотворческом процессе.

Принцип формальной определенности правового акта есть базовая конституционная ценность. В юридической практике профессиональный язык не во всех случаях приближен к формальному. Под формальным языком будем понимать ограниченное множество слов с заданным на этом множестве набором операций, включая операции логики высказываний и иных отношений между словами [76].

Восприятие правоприменителями правовых норм, отраженных посредством формальных языков с использованием персональных помощников на базе искусственного интеллекта, в том числе, автономного

решения различных задач и функций, рефлексорного технического обучения, обработки и толковании данных и процессов визуализации информации.

Прогрессивные способности математической логики и формальных языков описать взаимосвязи, внедрение цифровых двойников, активное развитие технологий искусственного интеллекта, в том числе, технологий персональных помощников, способных упрощать сложные языковые конструкции без потери значимого для потребителя смысла позволяют поставить вопрос о возможности перехода к применению норм права на формальных языках.

Разработка и внедрение большого количества информационных систем различной степени самостоятельности, автоматических сервисов, в которых обеспечивается обмен информацией без участия человека, несомненно требует использования формальных языков для описания норм права в целях синхронизации позитивного права и действующих регуляторных ограничений.

По мнению С. В. Липеня: «Перспективным направлением развития информационных технологий в правотворческой деятельности является не просто переход на электронный документооборот, а использование автоматизированных поисковых (информационных) систем, в которых и происходит все «движение» проекта нормативного правового акта (правотворческая инициатива, экспертизы, согласования, внесение в правотворческий орган и т. д.)» [37, с.111-120].

Машиночитаемые нормы права должны дополнять, а не исключать нормы права, олицетворенные на естественном языке. В перспективе возможно, что машиночитаемое право, займет лидирующую роль в правовой базе над нормами, описанными на естественном языке. Используемые инструменты машиночитаемого права позволят внедрить нормы права в функционирование автоматизированных информационных систем и сервисов, в целях их использования и обмена данными без участия человека.

Полагаем, что основные преимущества применения технологий машиночитаемого права в муниципальном правотворческом процессе заключаются в следующем:

- увеличение скорости правотворческого процесса и качества муниципальных правовых актов;

- непрерывный автоматический процесса мониторинга правоприменения;

- автоматический сбор и анализ судебных решений по вопросам компетенции, в том числе, полномочиям в части муниципального контроля;

- снижение влияния человеческого фактор на муниципальный правотворческий процесс.

- автоматическая правовая экспертиза проектов муниципальных правовых актов;

- снижение времени и повышение качества нормативно-правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов;

- автоматизация контрольной (надзорной) деятельности;

- возможность оперативной публикации машиночитаемых муниципальных правовых актов в актуальной редакции без участия человека.

В 2018 году принята Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах и смежных областях [102]. Указанная хартия заложила основные принципы использования искусственного интеллекта:

- «- принцип уважения основополагающих прав,

- принцип недискриминации;

- принцип качества и безопасности;

- принцип прозрачности, беспристрастности и достоверности;

- принцип контроля пользователем» [102].

Использование искусственного интеллекта в правотворческой деятельности - актуальный предмет исследования [20]. Применение

предиктивной аналитики в правотворческом процессе вызывает неоднозначные точки зрения юристов [27].

«Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года» утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 [63]. Во исполнение, которого разработана и утверждена «Концепция развития регулирования в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года» [76].

Целями «Концепции развития регулирования в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года» являются:

- «создание предпосылок для формирования основ правового регулирования новых общественных отношений, в связи с разработкой и применением технологий искусственного интеллекта и робототехники и основанных на них систем;

- определение правовых ограничений, препятствующих разработке и применению указанных систем» [76].

К основным актуальным вопросам в правовом упорядочивании использования искусственного интеллекта в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований можно отнести следующие:

- определение реальности и способов применения механизма упрощенного ввода искусственного интеллекта (один из вариантов – экспериментальный правовой режим);

- модификация, адаптация норм гражданско-правовой, административной ответственности при внедрении искусственного интеллекта в практическую деятельность, включая случаи причинения им вреда (один из вариантов – страхование ответственности, создание компенсационных фондов);

- определение перечня доступных данных и способов доступа к ним (мониторинг законодательства в области данных, безопасный обмен различными типами данных, экспорт данных, особые условия доступа к ним,

включая персональные данные (при условии принятия мер для защиты интересов субъектов персональных данных, включая обезличивание), установление должных полномочий органов местного самоуправления;

- определение понятийного аппарата в целях правового регулирования «искусственный интеллект», «интеллектуальный агент» (закрепление понятий и терминов в правовой базе в установленной сфере деятельности с учетом ее особенностей);

- анализ уровня безопасности, в том числе информационной безопасности, при использовании искусственного интеллекта (правовое регулирование основывается на правовых актах об информационной безопасности, развитии критической информационной инфраструктуры и защите персональных данных граждан Российской Федерации, а также специфических требованиях безопасности);

- создание правовых условий для применения искусственного интеллекта в целях решения юридически значимых событий (анализ сфер деятельности на предмет возможного применения искусственного интеллекта при принятии юридически значимых решений, утверждение перечня таких сфер, разработка предложений о внесении изменений в нормативно-правовую базу);

- руководство правовыми актами в сфере технического регулирования в области искусственного интеллекта (изучение регламентов процедуры добровольного подтверждения соответствия с учетом уровня техники, особенностей обновления и обслуживания программного обеспечения).

Полагаем, что в настоящих реалиях внедрение технологий искусственного интеллекта в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований необходимо организовывать планомерно, анализируя сферы деятельности, выбирая те, в которых исключена обязательность принятия критически значимых решений.

Основной проблемой действующего правового регулирования в вопросе использования искусственного интеллекта в муниципальном

управлении является неопределенность правовых условий его использования в принятии наиболее юридически значимых решений, например, рассмотрение обращений граждан, оказание муниципальных услуг, организации муниципального контроля.

Концептуальные пути решения вышеперечисленных проблем на муниципальном уровне заключаются в следующем:

- повысить качество муниципальных информационных систем, интегрируя с федеральными и субъектовыми система управления данными;

- разработать правовую базу, учитывая все возможности применения искусственного интеллекта для принятия определенных решений в муниципальном управлении;

- создать вспомогательный механизм проверки решений, принимаемых с помощью искусственного интеллекта;

- разработать механизм оценки соответствия искусственного интеллекта требованиям безопасности, оценки эффективности его применения, с позиции защиты гарантированных прав человека и гражданина.

Наглядным практическим примером внедрения искусственного интеллекта на муниципальном уровне является концепция «Умный город».

Вопросы о правосубъектности искусственного интеллекта, о возможности не только усваивать, коррелировать, но и понимать им правовые акты, остаются актуальными, дискуссионными, скорее всего, консервативность юридического общества объясняется нежеланием и неготовностью пресечь границы правовой «зоны комфорта».

Рассмотрим некоторые основные предостережения использования искусственного интеллекта относительно этапов муниципального правотворческого процесса.

Так, на таких этапах, как планирование, прогнозирование, разработка проекта муниципального правового акта первая проблема будет заключаться в поиске и полноте исходных данных. В целях поиска верного решения

искусственный интеллект должен систематизировать значительный банк данных. Правовая база должна быть определена, систематизирована и классифицирована для дальнейшей обработки данных, исключив возможность за двоения или потери существенных данных, способных оказать влияние на конечный результат.

Другой проблемой применения искусственного интеллекта может стать проблема непосредственно создания самих алгоритмов работы искусственного интеллекта и «прозрачности» модели. Внедрение алгоритмов в правотворческую деятельность поднимает вопросы о соответствии принятых искусственным интеллектом решений правовым реалиям. Отсутствие прозрачности модели способно вызвать недоверие к ним. Целесообразно, что алгоритмы искусственного интеллекта, применяемые в правовом поле, должны быть полностью объяснимыми в целях оценки принятия оптимального решения и уровня доверия к модели.

Следующей проблемой применения искусственного интеллекта является проблема объективного подхода или «объективность» искусственного интеллекта. Полагается, что итоговые предложенные на данных решения, исключают предубежденность и человеческий фактор, выделяя те объективные переменные, которые играют ключевую роль для конкретной задачи. В основе искусственного интеллекта лежат математические вычисления, но в итоге его разработка и контроль за принятием им решения остаются на специалисте. В этом и заключается проблема - вероятность предвзятости разработчика и лица, принимающего окончательное решение.

Другой важной проблемой является тот факт, что объективность модели искусственного интеллекта прямо пропорционально зависит от объективности исходных данных, данный принцип можно назвать как «предвзятость» искусственного интеллекта. Суть данной проблемы сводится к тому, что в зависимости от конкретной модели искусственного интеллекта любые математические прогнозирование, основанные на узнавании

неучтенных закономерностей, будут проявлять «пристрастность», содержащуюся в первоначальных условных данных.

Человеческая интерпретация результатов алгоритма как один из наиболее часто исключаемых источников предвзятости искусственного интеллекта. Итоговые результаты несомненно должны быть представлены для заключения экспертной оценке. Ведь чаще всего в основе выводов лежит корреляция, причинно-следственная связь зачастую исключается или редко применяется.

Предвзятость искусственного интеллекта не ограничивается вопросом данных, она также включает в себя модель, проектирующего и интерпретирующего ее разработчика и систему их предрассудков. Предположение, что искусственный интеллект будет нейтрален по отношению к человеку - это миф. Муниципальный правотворческий процесс, например, на этапе принятия правового акта, требует от разработчика полагаться в том числе, и на свои внутренние убеждения, опираясь, например, на принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью.

В тоже время, такие принципы муниципального правотворческого процесса, как законность, системность при использовании искусственного интеллекта на этапе правотворческого процесса, как мониторинг не были бы нарушены, и результат был бы беспристрастным. В случае угрозы обороны страны и безопасности государства применение технологий искусственного интеллекта является исключением.

Таким образом, практика применения искусственного интеллекта с одной стороны, недостаточно развита, чтобы всесторонне проанализировать особенности его применения в муниципальном правотворческом процессе. Сложно интерпретировать человеческий разум, подчинить его эмпирическим моделям, но в то же время, применяемые методы искусственного интеллекта могут явиться базой основных принципов, например, при разработке модельных проектов муниципальных правовых актов.

Конечно, полностью полагаться на результат применения искусственного интеллекта в ходе муниципального правотворческого процесса не стоит, решение должно быть за специалистом. Факультативную дополнительную роль Legaltech (правовых технических функций) в муниципальном правотворческом процессе в настоящее время несомненно следует концептуализировать.

С другой стороны, вопрос внедрения искусственного интеллекта в практику правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, в частности, на этапах планирования, прогнозирования, моделирования и разработки модельных проектов муниципальных правовых актов особенно актуален с учетом объема обрабатываемых данных.

Неизбежность и важность его внедрения в муниципальный правотворческий процесс в условиях цифровой трансформации очевидна. Поэтому, полагаем, что в настоящее время, оптимальным подходом к оценке искусственного интеллекта будет являться интеграция его в гибридное решение, включая традиционные методы и принципы муниципального правотворческого процесса.

Однако в скором будущем, есть вероятность, что возможности искусственного интеллекта превзойдут интеллектуальные и профессиональные способности юриста. Вопрос концептуальной разработки новых направлений правового регулирования, правовых актов, методических указаний и рекомендаций, правовых норм, регулирующих отношения применения искусственного интеллекта на муниципальном уровне, остается актуальным.

Требуется доработка и уточнение отдельных норм правовых актов на федеральном уровне с учетом международной практики, сложности регулируемой сферы правоотношений, в целях нормативного правового регулирования новых видов правоотношений во взаимодействии с разработчиками систем искусственного интеллекта.

Практическая значимость и перспектива развития данного направления подтверждается, например, разработкой Минэкономразвития России в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление», национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» Федеральной государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений» (Платформа «Нормотворчество») [66].

Основные задачи ее создания: оптимизация процесса разработки, согласования и утверждения проектов нормативных правовых актов органами власти, формирование технологической базы и базы данных для дальнейшего применения машиночитаемого права.

Министерством юстиции Российской Федерации предусмотрено внедрение ведомственной программы цифровой трансформации: сервиса «Цифровой юрист» в форме текстового и голосового чат-бота, способного оказать юридические консультации и выполнить поиск нормативно-правовых актов.

Основные проектируемые задачи таких интеллектуальных помощников в муниципальном правотворческом процессе:

- автоматическая проверка проектов муниципальных правовых актов на соответствие принципу законности, подготовка при необходимости проектов муниципальных правовых актов для внесения изменений в действующие правовые акты или их отмены;

- анализ уровня юридической техники и корректность указания отсылочных путей на другие правовые акты;

- обнаружение признаков коррупциогенных норм и перекрестных конфликтов с положениями других правовых актов, разработка предложений о внесении изменений в действующие правовые акты при необходимости;

- поиск правовых последствий в случае принятия проектов муниципальных правовых актов;

- информирование разработчиков проектов муниципальных правовых актов и правоприменителей муниципальных правовых актов;

- подготовка актуализированных версий муниципальных правовых актов, с учетом новых редакций.

Кроме того, в целях совершенствования организации работы с правовыми актами в городе Москве создана автоматизированная информационная система города Москвы «Согласование документов» для подготовки и хранения правовых актов города Москвы.

Примером использования искусственного интеллекта в текущей правотворческой деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований являются справочно-информационные системы «Гарант», «Консультант».

Заключение

В результате проведенного исследования можно установить, что цель работы была достигнута, поставленные задачи решены. Рассмотренные вопросы муниципального правотворческого процесса в обобщенном варианте можно сформулировать следующим образом.

В первой главе рассмотрены вопросы становления местного самоуправления, эволюции взглядов на муниципальное правотворчество как юридическую категорию и правовые основы муниципального правотворческого процесса.

Местное самоуправление является важным институтом современного российского общества. Основной задачей органов местного самоуправления является создание условий для повышения качества уровня жизни населения муниципальных образований. Неотделимым направлением в функционировании местного самоуправления в Российской Федерации является муниципальный правотворческий процесс.

Муниципальное правотворчество является предшественником муниципального правотворческого процесса, инициируя деятельность органов местного самоуправления по разработке муниципальных правовых актов - источников муниципального права. Многие исследователи используют понятия «нормотворчество» и «правотворчество» как синонимы. Отсутствие единообразного применения понятий в научной литературе приводит к искажению определенных действий и процессов при подготовке и принятии правовых актов. Нормотворчество является элементом правотворчества, цель нормотворчества - разработка отдельных норм, целью «правотворчества» является разработка правовых актов.

Обобщая результаты исследования понятия «правотворчество», следует, что еще в начале научного познания о праве отсутствовала единая точка зрения на данную категорию, единый способ к раскрытию содержания и значения этой категории, действиям, процессам как с объективной, так и с

субъективной стороны. Такой теоретический ресурс является базисом для разработки проблемы правотворчества в развитии юридической науки.

По вопросу разграничения понятий «муниципальный правотворческий процесс» и «муниципальный нормотворческий процесс», полагаем следующее, данные понятия, однозначно, не являются синонимами. Понятие «муниципальный правотворческий процесс» объемнее, исходя из целей, задач и содержания, чем понятие «муниципальный нормотворческий процесс».

Институту муниципального правотворчества в Российской Федерации, в его актуальной вариации, более 25 лет, однако в научных источниках по настоящее время отсутствует общепринятый понятийный аппарат, в том числе, в части понимания его сущности и значимости. И само местное самоуправление воспринимается или как совершенно обособленный от государственной власти институт, или как ее прямое продолжение, или как сочетание государственной власти и местного самоуправления.

Поправки в ст. 131 Конституции Российской Федерации закрепили «возможность выбора способов территориальной организации местного самоуправления, участия государственных органов в их формировании, изменении границ территорий, на которых оно осуществляется, а также специфики городского самоуправления, федеральный закон провозглашен источником определения таких форм, конституционные поправки не отрицают самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствуют о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти» [33].

Итоги многих исследований по вопросам актуальных проблем муниципального правотворческого процесса и путей их решения сводятся к предложениям поправок в Конституцию Российской Федерации, федеральных законов, разработке правовых актов, например, федерального закона «О муниципальных нормативных правовых актах».

Приведенный в исследовании анализ федерального законодательства, правовых актов муниципального образования (на примере муниципального образования городской округ город Тюмень (Администрации города Тюмени и Главы города Тюмени) по вопросам муниципального правотворческого процесса, свидетельствует о полноте и многообразии правовой базы, но не о ее систематизации и структуризации.

Правовые и организационные вопросы в муниципальном правотворческом процессе особенно остро обозначились в условиях цифровой трансформации. Несомненно, адаптация муниципального правотворческого процесса к условиям цифровой трансформации является приоритетным направлением в деятельности органов местного самоуправления.

Во второй главе рассмотрены методологические основы муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований.

Муниципальный правотворческий процесс, как и иной правотворческий процесс, не являясь исключением, базируется на основных принципах правотворческой деятельности. Базой муниципального правотворческого процесса несомненно является процесс создания правовых норм. Соответственно, основные его принципы распространяются на все его этапы.

В ходе исследования раскрыто содержание следующих принципов муниципального правотворческого процесса: объективность, демократизм, конституционность, законность, профессионализм, научность, системность. Базирование муниципального правотворческого процесса на перечисленных выше принципах является гарантией качества принимаемых правовых решений в муниципальных образованиях.

Следует сделать вывод, что каждый из рассмотренных принципов не существует обособленно, взаимодействуя и дополняя друг друга, составляя целостную систему, которая учитывает потребности и тенденции развития

общества и устоявшиеся закономерности муниципального правотворческого процесса.

Под этапами муниципального правотворческого процесса автором предлагается понимать ряд последовательных регламентированных алгоритмов действий субъектов муниципального правотворческого процесса в целях разработки и принятия муниципальных правовых актов. Первоисточником, определяющим основные этапы муниципального правотворческого процесса, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автором по итогам изучения мероприятий муниципального правотворческого процесса предпринята попытка выделить основные четыре этапа муниципального правотворческого процесса с их детализацией на под ступени.

На сегодняшний день, юридическая техника муниципальных правовых актов в Российской Федерации несовершенна: большое количество отсылочных и бланкетных норм, взаимоисключающих понятий, тавтологий содержится в издаваемых муниципальных правовых актах.

Практическое пособие «Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах», разработанное федеральным бюджетным учреждением «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» (2018 год) должно являться настольной книгой разработчиков проектов муниципальных правовых актов.

Предпосылки для развития машиночитаемого права и внедрения технологий искусственного интеллекта в муниципальный правотворческий процесс, в том числе, в целях решения проблем юридической техники как показателя уровня культуры в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, очевидны. Несомненно, что внедрение технологий автоматизации и информатизации в муниципальный

правотворческий процесс требует значительных бюджетных средств, поэтому альтернативным вариантом решения проблем отсутствия четкого механизма муниципального правотворческого процесса, единых терминологических правовых понятий, должного уровня юридической техники является популяризация разработки и принятия модельных правовых актов на федеральном и региональном уровнях в соответствующих отраслях по вопросам компетенции исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

Активность в этом направлении правотворческой деятельности значительно возросла. Примером могут служить размещенные на официальных порталах органов государственной власти модельные муниципальные нормативные акты, разработанные, например, Министерством финансов Российской Федерации, Прокуратурой Тамбовской области, модельные муниципальные правовые акты, разработанные Правительством Тюменской области, Иркутской области, Волгоградской области.

Третья глава исследования посвящена вопросам адаптации муниципального правотворческого процесса к условиям цифровой трансформации, попытке автора определить ключевые векторы и правовые ограничения в развитии муниципального правотворческого процесса, перспективы применения машиночитаемых норм права и искусственного интеллекта в муниципальном правотворческом процессе.

В рамках национального проекта «Цифровая экономика» на портале государственных услуг функционирует не один десяток суперсервисов (комплексные оцифрованные услуги, сгруппированные по типичным жизненным ситуациям). Одной из целей данного проекта: к 2024 году 70% вопросов взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями и учреждениями осуществлять в цифровом формате.

Так, например, населению муниципального городского округа город Тюмень, доступно 49 муниципальных услуг через сайт госуслуги, а также электронные сервисы в сфере здравоохранения, транспорта, образования, жилищно-коммунального хозяйства, строительства, культуры, электронные порталы «Тюмень-наш дом», «Тюменская марка 2021», «Я решаю», «Твой бюджет» и другие.

Новации в муниципальном правотворческом процессе в первую очередь исторически коррелируют с происходящими в государстве правовыми и иными реформами, кроме того, они могут быть обусловлены примерами эффективности реализации правоприменителями муниципальных правовых актов, интегрируя с социальными нормами института гражданского общества в сложных политических и экономических условиях (внешние санкции западных государств, борьба с новой коронавирусной инфекцией COVID-19) и новациями в сфере цифровых технологий.

В таких условиях несомненно возрастает роль правотворческого процесса на муниципальном уровне, соответственно, и ответственность субъектов правотворческого процесса за качество принятия и реализацию муниципальных правовых актов.

Автором изучены и представлены следующие ключевые векторы развития муниципального правотворческого процесса в условиях цифровой трансформации. Применение цифровых технологий позволит, например, осуществить правовой мониторинг над системой муниципальных правовых актов, устранить пробелы, дублирование, способствовать своевременному внесению изменений в муниципальные правовые акты. Цифровой мониторинг проектов муниципальных правовых актов способен привлечь широкий круг заинтересованных независимых экспертов разных областей экономики.

Большое появление интернет форумов способствует вовлечению населения муниципальных образований в правотворческий процесс и повышению его гражданской активности. Проекты муниципальных

правовых актов при размещении в интернет ресурсах подвергаются независимой экспертной оценке, формируются предложения по совершенствованию правовых норм.

До принятия проекта муниципального правового акта можно будет моделировать и прогнозировать различные правовые и социальные последствия его принятия. Здесь можно отметить целесообразность и эффективность проекта муниципального правового акта.

Такие цифровые формы взаимодействия, как онлайн-встречи, онлайн площадки приобретают актуальность в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, в итоге обсуждения важных вопросов и проблем, повышается оперативность решения вопросов местного значения и их правового регулирования.

В целях совершенствования организации муниципального правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований предложен активно применять возможности автоматизированных информационных систем «Муниципальные правовые акты», «Согласование проектов правовых актов» и другие, что будет способствовать автоматизации согласования, подготовки, принятию и хранению правовых актов, оперативному доступу к электронному архиву, информационному взаимодействию участников муниципального правотворческого процесса.

В общем понимании, для последовательного, системного выявления правовых ограничений цифровизации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, учитывая уровень внедрения цифровых технологий, автором предложено выделить три уровня правовых ограничений (автоматизации, цифровизации и трансформации).

Автором разработаны предложения в части мероприятий, направленных на выявление и устранение системных правовых ограничений

в деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в условиях цифровой трансформации.

Таким образом, отсутствие системного инструментария выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации муниципального управления в целом, является в настоящее время актуальной проблемой. Предложенный комплекс мероприятий по выявлению и устранению системных правовых ограничений целесообразно проводить в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований такими этапами (подходами), как: организационно-штатный, предметный и регулятивный.

Решение проблем бюрократизма в правотворческой деятельности заключается во внедрении цифровых технологий, которые способны будут ликвидировать процедурные барьеры, а также моделировать положительные и негативные изменения в правовой, экономической и социальной сферах, связанные с принятием муниципального правового акта.

Основные направления развития и правовые ограничения автоматизации права с применением технологий машиночитаемого права, как первого этапа цифровой трансформации, содержатся в Концепции развития технологий машиночитаемого права, утвержденной Правительственной комиссией по цифровому развитию 27.09.2021.

Автор полагает, что основные преимущества применения технологий машиночитаемого права в муниципальном правотворческом процессе заключаются в следующем:

- увеличение скорости правотворческого процесса и качества муниципальных правовых актов;
- непрерывный автоматический процесса мониторинга правоприменения;
- автоматический сбор и анализ судебных решений по вопросам компетенции, в том числе, полномочиям в части муниципального контроля;

- снижение влияния человеческого фактор на муниципальный правотворческий процесс.

- автоматическая правовая экспертиза проектов муниципальных правовых актов;

- снижение времени и повышение качества нормативно-правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов;

- автоматизация контрольной (надзорной) деятельности;

- возможность оперативной публикации машиночитаемых муниципальных правовых актов в актуальной редакции без участия человека.

Полагаем, что в Российской Федерации в настоящее время существует потенциал для внедрения технологий машиночитаемого права в реальные нормотворческие и правоприменительные процессы на муниципальном уровне.

Направления разработок в сфере искусственного интеллекта и цифровизации экономики в общем определены Президентом Российской Федерации, федеральными и региональными программами. Однако, необходима разработка новых концептуальных направлений механизмов правового регулирования в области разработки и внедрения цифровых технологий и искусственного интеллекта в деятельность исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Законодательство в этом вопросе должно быть системным.

Для разработки и внедрения концепции цифровизации муниципального правотворческого процесса в целях вовлечения муниципального управления в процесс цифровой трансформации необходимо сочетать научные подходы к разработке новой правовой конструкции с применением гибких правовых регуляторов.

Новаторство в сфере цифровых технологий 21 века рождает потребность инновационного подхода к каждому элементу муниципального правотворческого процесса с учетом традиций и практики правоприменения,

выработанных институтами гражданского общества конкретного муниципального образования.

Однако действующая правовая база по предоставлению, например, муниципальных услуг, содержит нормы, которые не позволяют выполнить задачу по переводу всех ключевых муниципальных услуг в электронный формат. Для решения этой проблемы необходимо создание правовых условий, внедрение новых принципов: инициативного режима, суперсервисов, реестровой модели.

Перед органами местного самоуправления стоит задача повысить качество оказания муниципальных услуг, снизить издержки муниципального управления, что связано с переводом муниципальных услуг в цифровой формат, это касается также осуществления контрольно-надзорной деятельности и муниципальных функций. Управление, основанное на данных, позиционируется как один из ключевых принципов эффективного муниципального управления.

Муниципальный правотворческий процесс в условиях цифровой трансформации должен отражать тенденции в развитии общественных отношений, способствовать комплексному решению приоритетных вопросов населения муниципального образования, базируясь на внедрении агрегированных данных в едином информационном цифровом пространстве.

Развитие регионов и цифровизация есть важные ориентиры государственной политики в Российской Федерации. Особенную актуальность переход к цифровым технологиям приобрел в условиях общемирового противостояния новой коронавирусной инфекции, что является доказательством того, что цифровые технологии будут применяться в юридической, политической, социально-экономической сферах и способствовать эволюционированию государственного управления и местного самоуправления.

Конечно, полностью полагаться на результат применения искусственного интеллекта в ходе муниципального правотворческого

процесса не стоит, решение должно быть за специалистом. Факультативную дополнительно роль правовых технических функций (Legaltech) в муниципальном правотворческом процессе в настоящее время несомненно следует концептуализировать.

С другой стороны, вопрос внедрения искусственного интеллекта в практику правотворческого процесса в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований, в частности, на этапах планирования, прогнозирования, моделирования и разработки модельных проектов муниципальных правовых актов особенно актуален с учетом объема обрабатываемых данных. Неизбежность и важность его внедрения в муниципальный правотворческий процесс в условиях цифровой трансформации очевидна. Поэтому, автор полагает, что в настоящее время, оптимальным подходом к оценке искусственного интеллекта будет являться интеграция его в гибридное решение, включая традиционные методы и принципы муниципального правотворческого процесса.

Однако в скором будущем, есть вероятность, что возможности искусственного интеллекта превзойдут интеллектуальные и профессиональные способности юриста. Вопрос концептуальной разработки новых направлений правового регулирования, правовых актов, методических указаний и рекомендаций, правовых норм, регулирующих отношения применения искусственного интеллекта на муниципальном уровне, остается актуальным.

Правовое регулирование процессов цифровой трансформации государственного управления на региональном уровне находится в руках государственной власти. Концепции цифровой трансформации в отношении органов местного самоуправления не разработано. Данная концепция должна быть разработана на основе долгосрочных информационных потребностей муниципального образования, потребности в информатизации, уровне социально-экономического развития, степени безопасности, в которой должны быть представлены алгоритмы действий всех субъектов в целях

создания единого информационного пространства для выбора наиболее оптимального пути развития цифровой трансформации.

Концепция должна быть ориентирована на уровень «цифровой зрелости» органов местного самоуправления применение единой методологии в органах местного самоуправления при проектировании прикладных информационных технологий, методологической поддержке внедрения цифровой трансформации как на федеральном, так и на региональном уровне. Принцип горизонтального и вертикального взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в этом направлении является приоритетным.

Требуется доработка и уточнение отдельных норм правовых актов на федеральном уровне с учетом международной практики, сложности регулируемой сферы правоотношений, в целях нормативного правового регулирования новых видов правоотношений во взаимодействии с разработчиками систем искусственного интеллекта.

Практическая реализация комплекса предложенных мероприятий по выявлению и устранению правовых ограничений в рамках правового регулирования деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований в условиях цифровой трансформации, интегрируя с концепцией цифровой трансформации государственного управления в целом, несомненно приведет к повышению результативности и эффективности цифровизации муниципального управления и соответственно, государственного управления в Российской Федерации.

Проведенный систематизированный анализ мероприятий по выявлению и устранению системных правовых ограничений цифровизации в муниципальном правотворческом процессе имеет практическое значение: в первую очередь, для выявления в тестовом режиме таких правовых ограничений, во вторую очередь - для учета в разработке нормативной и организационной базы регулирования цифровой трансформации в исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 1. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1963. 265 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. 1. М.: 1981. 361 с.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. Свердловск: 1973. 401 с.
4. Алексеев С. С. Теория права. Харьков:1994. 224 с.
5. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: специальность 12.00.02: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Алешкова Наталья Павловна; ГОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия», Екатеринбург, 2010. 219 с. [Электронный ресурс]: URL: <https://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovye-osnovy> (дата обращения: 12.10.2021).
6. Баранов В.М. Норморайтер как профессия // Научная электронная библиотека eLIBRARY. Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6. С.16-29. eLIBRARY ID: 32301045. URL: <https://elibrary.ru/defaultx.asp> (дата обращения: 12.10.2021).
7. Баранов В.М. Техника правотворчества как явление культуры // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая техника. 2016. № 10. С. 28-39. ISSN 0712-0076. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/297052> (дата обращения: 12.10.2021).
8. Баранов И.Н. Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии [Электронный ресурс]: Административное и муниципальное право. 2015. № 9. URL: <https://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=5227> (дата обращения: 03.01.2021).
9. Барьеры в развитии цифровой экономики в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Доклад Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, 2019. URL:

<https://ac.gov.ru/news/page/vyavleny-barery-dla-razvitia-cifrovoj-ekonomiki-v-regionah-25839> (дата обращения 03.10.2021).

10. Белясов С.Н. Теоретико-правовые подходы в определении понятия «муниципальное нормотворчество» // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. №4. С. 52-55. ISSN 2078-5356. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/311984> (дата обращения: 12.01.2021).

11. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М.: Юрид. изд-во, 1947. 364 с.

12. Васильев М. Некоторые вопросы технологии нормотворческого процесса в муниципальных образованиях [Электронный ресурс]: Журнал Муниципальное право. 2016. №3. URL: <http://emsu.ru> (дата обращения: 12.01.2021).

13. Голоскоков Л. В. Методология исследования модернизации права: классический и информационно-коммуникативный подходы [Электронный ресурс]: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, 2006. 46 с. URL: <https://new-disser.ru/avtoreferats/01003319954.pdf> (дата обращения 21.03.2021).

14. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: 1972. 258 с.

15. Давыдова М.Л. Профессия норморайтера: массовость или элитарность? / М.Л. Давыдова // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2. С. 357-360. ISSN 2078-5356. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/308785> (дата обращения: 24.06.2020).

16. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М.: Юрид. лит., 1977. 160 с.

17. Дугарская Т.А., Кузнецов В.Н. Влияние различных теорий местного самоуправления на процесс становления местного самоуправления в России

[Электронный ресурс]: Журнал: Бюллетень науки и практики, 6 т.6, 2020. URL: <https://bulletennauki> (дата обращения 21.03.2021).

18. Европейская хартия местного самоуправления: совершено в Страсбурге 15.10.1985, ратифицирована Россией Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Консультант плюс: справочно-правовая система.

19. Ефремов А.А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления. Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. [Электронный ресурс]: URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2020/12/11/1356551687/Ефремов.pdf> (дата обращения 25.09.2021).

20. Жилкин В.А. Цифровые технологии и применение искусственного интеллекта в Финляндии и России: сравнительно-правовое исследование. Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. [Электронный ресурс]: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovye-tehnologii-i-primeneniye-iskusstvennogo-intellekta-v-finlyandii-i-rossii> (дата обращения 25.09.2021).

21. Зазулин А. Мечтает ли искусственный интеллект об идеальных правовых актах? [Электронный ресурс]: статья от 12.05.2021. URL: <https://zakon.ru/blog/2021/5/12/mechtaet-li-iskusstvennyj-intellekt-ob-idealnyh-pravovyh-aktah> (дата обращения 25.09.2021).

22. Закиев В. Законотворчество и «цифра» (лонгрид на тему) [Электронный ресурс]: статья от 05.01.2020 URL: <https://zakon.ru/blog/2020/3/2/zakonotvorchestvo-i-cifra-longrid-na-temu>. (дата обращения 20.03.2020).

23. Иеринг Р. Юридическая техника. Перевод с немецкого Ф.С.Шендорфа. С.-Петербург. 1905. [Электронный ресурс]: URL: <https://expert.kursksu.ru/wp-content/uploads/2019/02/IheringYuridicheskaya-tekhnika.pdf> (дата обращения: 01.10.2021).

24. Казаков И.В. Современная стратегия законодательства Российской Федерации в области местного самоуправления / И.В. Казаков //Лань:

электронно-библиотечная система. Юридическая техника. 2015. № 9. С. 280-281. ISSN 0712-0076. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/296160> (дата обращения: 03.01.2021).

25. Казанцева О.Л. Муниципальное нормотворчество: состояние, проблемы и перспективы развития / О.Л. Казанцева // Лань: электронно-библиотечная система. Вестник Омского университета серия «Право». 2015. № 3. С. 44-48. ISSN 1990-5173. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/296236> (дата обращения: 25.03.2021).

26. Какадий И.И. История развития местного самоуправления в Российской Федерации / И. И. Какадий, Д. Б. Ширипова // Лань: электронно-библиотечная система. Бюллетень науки и практики. 2020. № 6. С. 261-268. ISSN 2414-2948. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/312872> (дата обращения: 13.01.2021).

27. Калязин В.И. Проблемы использования искусственного интеллекта. Институт права и управления ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет» г. Москва. Издательский дом «Среда» 20 Цифровая трансформация государственного и муниципального управления [Электронный ресурс]: URL: <https://phsreda.com/e-publications/e-publication-10285.pdf> (дата обращения: 13.01.2021).

28. Карева И.А. Процессуально-инструментальные особенности содержания муниципальной правотворческой техники / И.А. Карева // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2. с. 220-226. ISSN 2078-5356. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/296163> (дата обращения: 04.07.2020).

29. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021, с изм. от 15.07.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

30. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом

Советов в заседании от 10.07.1918, документ утратил силу). Сайт Конституции Российской Федерации // Гарант: справочно-правовая система.

31. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 05.12.1936, документ утратил силу). Сайт Конституции Российской Федерации // Гарант: справочно-правовая система.

32. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07.10.1977, документ утратил силу). Сайт Конституции Российской Федерации // Гарант: справочно-правовая система.

33. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

34. Концепция развития технологий машиночитаемого права [Электронный ресурс]: утверждена Правительственной комиссией по цифровому развитию 27.09.2021. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/792d50ea6a6f3a9c75f95494c253ab99/31_15092021.pdf. (дата обращения 05.10.2021).

35. Краснушкина Н., Райский А., Крючкова Е., Скоробогатько Д. Судебный процессор. Правительство обсуждает использование искусственного интеллекта в правовой сфере [Электронный ресурс]: Газета «Коммерсантъ» № 210 от 13.11.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3466185> (дата обращения 05.10.2021).

36. Кузнецова Е.Н. Принципы муниципального правотворческого процесса / Е.Н. Кузнецова // Лань: электронно-библиотечная система. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия:

Философия. Социология. Право. 2011. № 20. С. 149-153. ISSN 2075-4566.
URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/288836> (дата обращения: 17.01.2021).

37. Липень С.В. Информационные технологии в правотворческой деятельности // Lex Russica. 2019. №8. С. 111-120.

38. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. (Университетская версия). М.: 2007. 640 с.

39. Методология права. Перевод с сербохорватского / Лукич Р.; под ред. Керимов Д.А. М.: Прогресс, 1981. 304 с.

40. Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: (Специальность 710. Теория государства и права): Автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т советского законодательства. М: 1967. [Электронный ресурс]: <https://search.rsl.ru/ru/record/01006353959> (дата обращения 06.10.2021).

41. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов: подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018 год // Консультант плюс: справочно-правовая система.

42. Методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (с иллюстрацией на конкретных примерах): утверждены Минюстом России, 2017 год // Консультант плюс: справочно-правовая система.

43. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: разработаны Минюстом России, 2019 год // Консультант плюс: справочно-правовая система.

44. Модельный муниципальные правовые акты [Электронный ресурс]: Официальный портал. Иркутская область. URL: https://irkobl.ru/documents/vedenie-registra-mnra/modelnye_mnra (дата обращения 06.10.2021).

45. Модельные муниципальные нормативные правовые акты [Электронный ресурс]: Официальный портал. Волгоградская область. URL: <https://www.volgograd.ru/munitsipalnye-obrazovaniya/normotvor/acts> (дата обращения 03.10.2021).

46. Модельные муниципальные акты, разработанные прокуратурой Тамбовской области и согласованные с правовым департаментом [Электронный ресурс]: Официальный портал Тамбовской области. URL: <https://www.tambov.gov.ru/law/struktura/otdel-pravovogo-soprovozhdeniya-reformy-mestnogo-samoupravleniya/modelnye> (дата обращения 01.10.2021).

47. Модельные правовые акты [Электронный ресурс]: Официальный портал органов государственной власти Тюменской области. URL: <https://admtyumen.ru/ogvru/gov/localgov/methodical> (дата обращения 06.10.2021).

48. Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах: пособие, подготовлено ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018 год // Консультант плюс: справочно-правовая система.

49. Научные основы советского правотворчества. Академия наук СССР. Институт государства и права; под ред. Р.О. Халфина. М.: Наука, 1981. 317 с.

50. Нормативные правовые акты в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Официальный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigsp/portal.html>. (дата обращения 10.10.2021).

51. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М.: 2013. 312 с.

52. О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (вместе с Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов): Постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 (ред. от 20.11.2018) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

53. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

54. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р (документ утратил силу) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

55. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Гарант: справочно-правовая система.

56. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

57. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027/page/1> (дата обращения 25.09.2021).

58. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

59. О правовых актах Главы города Тюмени: постановление Главы города Тюмени от 02.11.2018 № 3-пг // Консультант плюс: справочно-правовая система.

60. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»): Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 11.08.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

61. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

62. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

63. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года): Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

64. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

65. О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919> (дата обращения: 24.09.2021).

66. О Федеральной государственной информационной системе «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений»: приказ Минэкономразвития России от 09.07.2019 № 400 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

67. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

68. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. 10.07.2017) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

69. Об общественной экспертизе проектов муниципальных нормативных правовых актов, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства: постановление Администрации города Тюмени от 12.07.2010 № 74 (ред. от 04.07.2016) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

70. Об общих началах местного самоуправления и Закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 местного хозяйства в СССР: (документ утратил силу). Сайт Конституции Российской Федерации // Гарант: справочно-правовая система.

71. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

72. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

73. Об определении порядка опубликования муниципальных нормативных правовых актов в уставе муниципального образования: письмо Минюста России от 20.11.2018 № 08/151193-ДН // Консультант плюс: справочно-правовая система.

74. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: Приказ Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155 (ред. от 20.02.2020) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

75. Об организационно-документационном обеспечении деятельности Администрации города Тюмени. Инструкция по подготовке муниципальных правовых актов Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 03.02.2011 № 163 (ред. от 08.10.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

76. Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.08.2020 № 2129-р // Консультант плюс: справочно-правовая система.

77. Об утверждении Плана нормотворческой деятельности Администрации города Тюмени на 2021 год и внесении изменений в распоряжение Администрации города Тюмени от 26.12.2019 № 1121: распоряжение Администрации города Тюмени от 23.12.2020 № 1087 (ред. от 04.10.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

78. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов: постановление Администрации города Тюмени от 30.06.2010 № 70 (ред. от 02.07.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

79. Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов,

затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, Порядка проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности: постановление Администрации города Тюмени от 23.06.2014 № 99-пк (ред. от 04.10.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

80. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р (документ утратил силу). URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 24.09.2021).

81. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

82. Обзор изменений Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс]: подготовлено экспертами компании «Гарант», июнь 2020 год. URL: <https://base.garant.ru/77399046> (дата обращения 29.09.2021).

83. Общая теория права: учеб. для юрид. вузов / Ю. А. Дмитриев и др.; под общ. ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: 1998. 384 с.

84. Остроумов Н.В. Перспективы и этапы развития профессии «норморайтер» в России / Н.В. Остроумов // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2. С. 470-472. ISSN 2078-5356. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/308785> (дата обращения: 07.09.2021).

85. Орлов Д.В. Организационные проблемы обучения нормотворчеству и предполагаемые пути их решения / Д.В. Орлов // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая наука и практика: Вестник

Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2. С. 468-470. ISSN 2078-5356. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/308785> (дата обращения: 04.07.2020).

86. Ромашов Р.А. Национальная правовая культура России: традиции, ценности, техника / Р.А. Ромашов // Лань: электронно-библиотечная система. Юридическая техника. 2016. № 10. С. 49-52. ISSN 0712-0076. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/297052> (дата обращения: 12.10.2021).

87. Сборник модельных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях от 31.07.2020 [Электронный ресурс]: URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/model/?id57=130986-sbornik-modelnykh-aktov> (дата обращения: 12.10.2021).

88. Соловьев С.Г. Муниципальный кодекс Российской Федерации: необходимость принятия // Лань: электронно-библиотечная система. Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 1. С. 93-98. ISSN 1991-9778. URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/296994> (дата обращения: 03.01.2021).

89. Степанян В.В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе. Ереван: Изд-во АН АРМССР, 1986. 183с.

90. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений; под ред. Явич Л.С. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1985, 207с.

91. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: автореф. дис. канд. юрид. наук. М.: 2006. С. 15-23 [Электронный ресурс]: URL: <https://organov-gosudarstvennoi-vlasti-subektov-rossiiskoi-federatsii-i-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-tselyakh-ryealizatsii-polozhenii-b> (дата обращения 07.02.2021).

92. Томин, В. А. Юридическая техника: учебное пособие / В. А. Томин. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 84 с. [Электронный ресурс]: URL: http://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2017_03_17.pdf (дата обращения 07.02.2021).

93. Томин В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: учебное пособие / В. А. Томин. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. 96 с. [Электронный ресурс]: URL: http://www.procuror.spb.ru/izdaniya/2017_03_17.pdf (дата обращения 07.02.2021).

94. Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени): принят решением Тюменской городской Думы от 16.03.2005 № 162 (ред. от 25.05.2021), зарегистрировано в ГУ Минюста Российской Федерации по Уральскому федеральному округу 19.07.2007 № RU723040002007001) // Консультант плюс: справочно-правовая система.

95. Цифровая трансформация государственного и муниципального управления [Электронный ресурс]: сборник материалов Всерос. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 1 июля 2021 г.) / под. ред. Н.В. Морозова. Чебоксары: ИД «Среда», 2021. 172 с. URL: <https://phsreda.com/e-publications/e-publication-10285.pdf> (дата обращения 24.09.2021).

96. Цифровая экономика: 2021: Краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К.О. Вишневецкий, Л.М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2021 [Электронный ресурс]: URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/434007067.pdf> (дата обращения 24.09.2021).

97. Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции. 26.03.2020. Тандему государственной и муниципальной властей необходим триумvirат с властью гражданского общества [Электронный ресурс]: URL: <https://www.budgetnik.ru/art/103746-izmeneniya-v-konstitutsii-rf-2020> (дата обращения 24.09.2021).

98. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 г. [Электронный ресурс]: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения 01.10.2021).

99. Экимов А.И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л.: 1984. 135 с.

100. Юридический принцип. Понятие [Электронный ресурс]: URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения 15.02.2021).

101. Юсупов А.В. Нормотворчество на уровне местного самоуправления. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юсупов А.В. Волгоград: 2004. 170 с. [Электронный ресурс]: URL: <https://www.dissercat.com/content/normotvorchestvo-na-urovne-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 03.01.2021).

102. Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) [Электронный ресурс]: URL: <https://www.coe.int/en/web/cepej> (дата обращения: 02.05.2021).

103. E-Government Survey 2020: E-Government for the People [Электронный ресурс]: URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/234524470> (дата обращения: 08.10.2021).

104. Omar A. et al. Digitally enabled service transformation in Digitally transformation in UK public sector: A case analysis of universal credit: International Journal of Information Management. 2017. №. 4. С. 350-356. [Электронный ресурс]: URL: https://bradscholars.brad.ac.uk/bitstream/handle/10454/12100/omar_et_al_2017.pdf (дата обращения: 02.10.2021).

105. Reis J., Amorim M., Melao N., Matos P. Digital Transformation: Literature Review and Guidelines for Future Research. In: A. Rocha et al. (Eds.): WorldCIST'18. AISC745 С. 411-421. [Электронный ресурс]: URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-77703-0_41 (дата обращения: 09.09.2021).

106. Perez-Morote R. et al. The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide tion, trust and the digital in the levels of e-government use in European countries: Technological Forecasting and Social Change. 2020. 154 с. [Электронный ресурс]: URL: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973> (дата обращения: 02.10.2021).

107. Chr. Helfer Rudolf von Jhering. Электронная Библиотека Giessener rechtssoziologie. 56 с. [Электронный ресурс]: URL: <http://geb.unigiessen.de/geb/volltexte/2013/9784/pdf/GU519722S40.pdf> (дата обращения: 02.10.2021).

108. Methode und Zivilrecht beim «Begriffsjuristen» Jhering (1818 - 1892). Series: NomosStudium. Edition 2012. С.123-150. Электронная библиотека Nomos: URL: <https://www.nomos-elibrary> (дата обращения: 09.09.2021).