

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

Обучающийся

Е.Ю. Иванова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Муниципальный правотворческий процесс: теоретико-правовые основы.....	9
1.1 Понятие, принципы и признаки муниципального нормотворчества	9
1.2 Муниципальный правотворческий процесс: понятие и его стадии.	17
1.3 Муниципальный правовой акт: понятие, виды и признаки	28
Глава 2 Проблемы реализации муниципального правотворческого процесса и направления его совершенствования.....	38
2.1 Проблемы нормотворческой деятельности органов местного самоуправления	38
2.2 Совершенствование нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.....	47
Заключение.....	61
Список используемой литературы и используемых источников.....	67

Введение

Управленческая деятельность органов местного самоуправления реализуется в различных формах. Однако, регулятивная функция данных органов в большей мере реализуется через правотворческую деятельность органов местного самоуправления, прежде всего, в рамках муниципального правотворческого процесса. Данное понятие многие ученые отождествляют с понятиями «местное правотворчество», «издание нормативных правовых актов» и т.п. Данное исследование позволит выявить наличие или отсутствие схожих черт данных понятий, выявить существующие различия.

Муниципальные правовые акты призваны регулировать складывающиеся правовые отношения на местном уровне, а также удовлетворять потребности населения, проживающего в конкретном муниципальном образовании. Их назначение заключается в том, чтобы определить основные направления деятельности органов местного самоуправления, наделить их определенным статусом, обеспечить прочную основу местного самоуправления в организационном и экономическом плане, привлечь внимание и интерес населения для решения местных вопросов, создать должные условия, при которых территориальное общественное самоуправление, а также местные объединения будут надлежащим образом осуществлять соответствующие полномочия.

Актуальность данного исследования подтверждается также тем, что муниципальные правовые акты, представляя собой довольно значительный массив правовых норм, зачастую реализуются недостаточно эффективно, в том числе из-за недостатков муниципального правотворческого процесса.

Эффективность муниципального правотворчества безусловным образом влияет на содержание законодательства не только на местном уровне, но и в целом. Необходимость поддержания качественной муниципальной правотворческой деятельности подтверждается тем, что цель публичной власти в Российской Федерации заключается в гарантии и защите прав и

свобод человека и гражданина, а также в укреплении демократии. Следовательно, от качества разрабатываемых муниципальных правовых актов зависит то, насколько правильно вся система публичной власти будет реализовывать свое функционирование.

Правотворчество в силу правового характера российской государственности приобрело роль одного из значимых видов практической деятельности по формированию нормативно-правовой базы функционирования всего механизма государства и важнейших сфер жизнедеятельности российского общества. Безусловно, в силу сложности и противоречивости социально-экономических и общественно-политических процессов в российском обществе правотворчество на сегодняшний день сталкивается с различными сложностями объективного и субъективного характера, обусловленными, как внешнеполитическим давлением на Россию, так и утилитарно-конъюнктурными противоречиями политических и бизнес-элит.

На сегодняшний день также становится очевидной потребность учета интересов всех слоев населения и государства при принятии правотворческих решений, призванных способствовать конструктивному развитию российского государства, укреплению его положения на международной арене и стабилизации социально-экономического положения населения внутри страны.

Проблемы, возникающие при осуществлении муниципального правотворчества, подлежат детальному рассмотрению в рамках данного исследования, что в свою очередь подчеркивает актуальность темы работы.

Степень разработанности темы исследования. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности в России рассмотрены в работах следующих авторов: С.А. Авакьяна, М. В. Баглая, И. А. Бобровой, Г. А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, Г.Н. Комковой, О. Е. Кутафина, В. А. Кучинского, Л.А. Лукашева, Л. Н. Линник, В. И. Рохлина, Б. С. Эбзеева, Л. С. Явича.

Теоретической базой разработки проблем правотворчества в России явились работы С. С. Алексеева, М.И. Байтина, А. В. Малько, А.П. Мазуренко, М.Н. Марченко, Н. И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина.

Различным практическим аспектам правотворческой деятельности в России посвящены работы следующих исследователей: В.М. Баранова, А.С. Борисова, С.А. Жинкина, А.В. Ильина, Е.Л. Коммисаровой, Э.Г. Липатова, И.Б. Ломакиной, О.А. Лупандиной, П.А. Меркулова, Т.В. Переверзенцевой, В.Ю. Самородова, Е.Н. Селютиной, Д.С. Тэпс, В.А. Холодова, А.В. Храмцова, Т.М. Чернявской и др.

За рубежом отдельные аспекты муниципальной парламентской деятельности достаточно активно исследовались В. Ворти, Г. Гарсия, И. Даммом, А. Мейером, А. Муртоном, П. Хартом [53,54,55,56,57].

Однако в настоящее время различные аспекты правотворческой деятельности в России настоятельно требуют нового научного переосмысления и более детального анализа, позволяющего обозначить тенденции и направления совершенствования правотворчества в России. Данное обстоятельство детерминирует дальнейшую теоретическую проработку проблем правотворчества с учетом уже имеющихся научных подходов к данной проблематике и современных политико-правовых и социально-экономических реалий российской действительности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации муниципального правотворческого процесса.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты как муниципального, так и федерального уровня, а также различные акты, регламентирующие процедуру принятия нормативных правовых актов на муниципальном уровне.

Целью исследования является всестороннее рассмотрение и изучение механизма осуществления правотворческой деятельности в системе местного самоуправления.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- рассмотреть понятие, принципы и признаки нормотворчества;
- исследовать правовую природу муниципальных правовых актов и их систему;
- выявить проблемы, возникающие в рамках осуществления муниципального правотворческого процесса;
- разработать совершенствование механизма контроля правотворческой деятельности муниципальных образований.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых и ведущих специалистов, рассматривающих понятие и содержание правотворчества в целом и конкретно в системе местного самоуправления: В.Н. Снеткова, Д.А. Мохорова, Т.Ф. Зябкиной, В.В. Пылина, О.Е. Кутафина, В.Н. Фадеева, А.Б. Венгерова, А.А. Джагаряна, С.А. Комарова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Е.С. Шугриной, Н.П. Алешковой, М.Г. Потапова, А.Г. Мурашина, Т.С. Масловской, И.И. Овчинникова, А.В. Юсупова и многих других.

Нормативную базу исследования образуют: Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [20]; Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ [31]; Федеральные законы - «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 06 октября 2003 года № 131-ФЗ [34], «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ [36], «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ [30], «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ [29], «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ [27] и другие нормативные правовые акты.

Методологическая основа исследования. В целях комплексного исследования темы магистерской диссертации автором использовались различные научные методы, в том числе, метод анализа, сравнительно-правовой и другие.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что положения, разработанные автором настоящего исследования, обобщают, развивают и дополняют научные представления о муниципальном правотворчестве в России. Критический анализ различных подходов, изложенных в научной юридической литературе, позволил выявить отдельные особенности муниципального правотворчества в России на современном этапе его развития и сформулировать выводы по рассматриваемой проблеме. Сделанные в ходе исследования выводы расширяют имеющиеся знания о правотворческой деятельности законодательных органов различного уровня.

Практическая значимость исследования выводы, сделанные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в целях совершенствования муниципального правотворческого процесса.

В качестве положений, выносимых на защиту, автором предложен ряд определенных утверждений.

В-первых, считаем, что оптимизация правотворческой деятельности в России на сегодняшний день выступает важной политико-правовой и социально-экономической задачей, способствующей укреплению демократической сущности российского государства и решению значимых социальных, экономических и политических проблем. В связи с этим, от качества правотворческих решений во многом зависит стабильность экономической, политической и социальной сферы жизнедеятельности государственности в целом.

Во-вторых, в рамках правотворческой деятельности в современной России все острее обнаруживается потребность выстраивания действенного механизма выявления потребностей и согласования интересов различных социальных групп населения Российской Федерации. В этой связи

чрезвычайную значимость приобретает непосредственный процесс формирования законодательной базы и ее совершенствование в рамках процедур систематизации нормативно-правового материала.

В-третьих, перманентная трансформация социально-экономических и политико-правовых реалий современной российской государственности требует совершенствования правотворческой деятельности на всех уровнях законодательных органов. В связи с этим, представляется необходимой законодательная работа по закреплению и оптимизации таких форм правотворческой деятельности в России, как публичные слушания и экспертиза нормативных правовых актов со стороны граждан Российской Федерации, а также народная правотворческая инициатива и общественная экспертиза правотворческой деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования отражены в следующих научных публикациях:

Иванова Е. Ю. Об особенностях муниципального правотворческого процесса // Молодой ученый. 2023. № 15 (410). С. 278-281.

Структура исследования: введение, основная часть, разделенная на две главы и пять параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Муниципальный правотворческий процесс: теоретико-правовые основы

1.1 Понятие, принципы и признаки муниципального нормотворчества

Норму права можно рассматривать как ключевой сегмент права и понимать под ней правило поведения, признанное и гарантируемое государством. Установление таких правил происходит в деятельности нормотворчества, завершающим этапом которого является правотворчество, то есть деятельность по созданию норм права. Именно путем установления правил поведения в обществе регулируются общественные отношения, возникающие между отдельными индивидами, с целью решения конфликтных ситуаций и согласования интересов, поскольку упорядоченность и организованность являются важной составляющей общества как социальной системы.

Для урегулирования порядка в обществе существует необходимость регулятора общественных отношений путём создания правовых норм, которые находят своё отражение в нормотворческой деятельности.

Нормы морали, религии, обычаев и ритуалов являются социальной основой нормотворчества, служат началом появления права и дальнейшим регулированием отношений общества и государства [51, с. 39].

Рассмотрим, что различные авторы понимают под понятием «нормотворчество» и в чём же разница между нормотворчеством и правотворчеством.

С.В. Синюков, рассматривая нормотворчество и правотворчество, отмечает тождественность данных понятий. Нормотворчеством он считает создание правовых норм, а правотворчеством - создание права в целом [47, с. 115]

Н.Н. Карташов в своём исследовании отмечает, что данные понятия являются синонимами, термин «нормотворчество» предлагает применять в ведомственном правовом регулировании. Автор делает вывод, что нормотворчество - официально оформленная деятельность, связанная с созданием, изменением или отменой норм права [17, с. 30]. И в итоге под нормотворчеством обобщает управленческую деятельность как систему нормотворческих отношений, выражающуюся путем издания нормативных и правовых актов управления, в определенном процессуальном порядке и реализуемую путем установления или отмены норм права [17, с. 54].

Н.М. Конин отождествляет понятия «нормотворчество» и «правотворчество», понимая под формой управления предписания в виде правил, инструкций, регламентов, установленных для субъектов права, утверждаемые соответствующими органами государственного аппарата, которые в последующем становятся нормами права [19, с. 140].

И. В. Куртяк, рассматривает нормотворчество как составную часть правотворчества, реализуемую путём принятия нормативных правовых актов для выполнения целей, задач и функций органов власти [23, с. 25].

Ю. Г. Арзамасов понимает под нормотворчеством официально оформленную деятельность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления (далее - ОМСУ) по созданию, дополнению и отмене правовых норм [5, с. 50].

Анализируя вышерассмотренные точки зрения различных авторов по вопросу значения понятий нормотворчество и правотворчество можно сказать об отсутствии единообразия в данных подходах. Поэтому следует согласиться с мнением А.Н. Миронова и С.Н. Ушакова, которые выделяют два подхода к определению данного понятия – широкий и узкий [25, с. 201]. Широкий подход связан с воздействием на субъекты общественных отношений социальных и несоциальных норм (правовых, религиозных, моральных). В данном подходе нормотворчество можно рассматривать как деятельность, связанную с созданием норм социального характера. В узком

понимании «нормотворчество» относится исключительно к нормам права и его следует отождествлять с понятием «правотворчество». Соответственно, нормотворчество и правотворчество между собой соотносятся как общее и частное.

Нормотворчество как определенная деятельность по созданию нормы (правила поведения) обладает определенным набором признаков:

- исходит от лица государственной (муниципальной) власти;
- обладает властным характером;
- направлена на создание новых норм, изменение имеющихся либо их отмену;
- результатом ее выступает принятие правового акта;
- она жестко регламентирована и основана на определенных принципах;
- посредством ее определяется правовая основа деятельности общества, государства, субъектов права.

«В целом в современной научной литературе сложилась достаточно полная характеристика правотворческих принципов. По общему признанию они определяют основополагающие начала, основные идеи, на которые ориентируются законодатель при осуществлении правотворческой деятельности по созданию законов и других нормативных актов».

Принципы нормотворчества - основные положения или идеи, закреплённые в норме – определяют и муниципальный правотворческий процесс. С учетом изложенного рассмотрим принципы нормотворчества.

Принцип демократизма означает, что нормотворческая деятельность может осуществляться напрямую жителями муниципальных образований или через представителей органов власти. Основными формами участия жителей в нормотворчестве является референдум, общественные обсуждения, правотворческая инициатива. Общественное обсуждение определяется как Обсуждение важных общественных вопросов и проектов решений ОМСУ, проводимое в публичной форме с непременным участием

должностных лиц ОМСУ, общественных объединений и населения, чьи вопросы касаются этого решения [35].

Принцип гласности заключается в открытости принятия муниципальных правовых актов. Гласность обеспечивается путем официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов. Ю.Г. Арзамасов правильно отмечает Применение принципа гласности, подразумевает получение информации любым законным путём [5, с. 96].

«Открытость и гласность - начальные черты демократического законотворческого процесса, - пишет О.А. Гаврилов [13, с. 12].

Одним из наиболее значимых с юридической точки зрения является принцип законности, который предполагает неукоснительное соблюдение правовых норм, при этом в случае их несоблюдения правовой акт содержащий данный нормы не будет обладать юридической силой. Соблюдение принципа законности обеспечивается контрольно-надзорной деятельностью со стороны государственных и муниципальных органов власти. Кроме того, сам муниципальный процесс предполагает проверку на всех стадиях на соблюдения принципа законности, который реализуется на каждой стадии по-разному. Так, само принятие муниципального нормативного акта возможно только в пределах полномочий муниципального органа, которые нашли свое закрепление как в Конституции РФ, так и в иных законодательных актах различного уровня. Также и сами акты по своему содержанию в обязательном порядке должны отвечать требованиям международного законодательства (например, обеспечение прав и свобод человека и гражданина), так и российского законодательства (не должны противоречить нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой).

Принцип профессионализма предполагает, что в создании правовых актов участвуют люди, обладающие определенными навыками в юридической технике, а также определённым опытом и пониманием сферы правового регулирования нормативным актом.

Принцип научности предполагает использование в законодательной деятельности достижений юридической науки, и не только, что предполагает в идеале привлечение к созданию проекта нормативного акта ученых различных направлений. «Идеи научности повышают качество правотворческого процесса. Однако научная аргументация государственными органами и органами местного самоуправления востребуется редко. Поэтому организационные меры, направленные на совершенствование содержания отечественного законодательства не всегда имеют должное научное обоснование. Между тем на эффективность правотворческого процесса можно рассчитывать только при условии отражения в нем актуальных социальных изменений и тенденций с опорой на научные достижения» [7, с. 21]. Научная обоснованность правовых актов, как отмечает Н.Г. Храмцова, «предполагает тщательный учет экономических, социально-политических, экологических и других факторов развития определенной сферы жизнедеятельности, к которой относится предполагаемый законопроект» [50, с. 52].

В последнее время упоминается принцип прогнозирования и планирования. Необходимость стратегического планирования была закреплена в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [32]. Прогнозирование создаёт объективное планирование муниципального нормотворчества. Планирование помогает предусмотреть подготовку проектов наиболее важных актов. Планирование осуществляется представительным органом путём составления и утверждения плана.

Обозначенные выше принципы реально представлены в нормотворчестве, не только объективно существуют, но и находят закрепление в действующем законодательстве и могут быть реализованы. Что касается других критериев, рассмотренных выше авторами, то их больше можно считать, как требования в целях повышения качества правовых актов на муниципальном уровне [25, с. 54].

«Все принципы тесно связаны между собой. Это наглядно проявляется на сущности принципа юридико-технического совершенства. Принцип юридикотехнического совершенства непосредственно порождается принципом научности. Однако, самостоятельность принципа юридико-технического совершенства обусловлена потребностью самостоятельного развития процесса принятия нормативного правового акта и проявляется в правилах юридической техники» [7, с. 41].

Таким образом, еще раз подчеркнем, что правотворческая деятельность на муниципальном уровне представляет собой частный случай нормотворчества в широком смысле этого слова. Соответственно, все принципы, свойственные нормотворчеству в целом, присущи и муниципальному правотворчеству. Основные из них: принцип демократизма, гуманизма, гласности, законности, научности и профессионализма.

«К специальным принципам муниципального правотворчества можно отнести следующие: системность, последовательность стадий, соответствие федеральному и региональному законодательству, самостоятельность органов и должностных лиц местного самоуправления в пределах собственных полномочий, планирование, непосредственное участие населения в правотворческом процессе, непрерывность муниципального правотворческого процесса, единство системы публичной власти, иерархичность, учет исторических и иных местных традиций, финансовая обеспеченность, подконтрольность населению органов местного самоуправления и их ответственность перед населением, соответствие правилам юридической техники, единство правового пространства, мобильность.» [7, с. 42]

Таким образом, с учётом вышеизложенного, под нормотворчеством следует понимать деятельность населения и органов местного самоуправления, направленную на удовлетворение потребностей и интересов общества и осуществляемую путем создания, изменения или отмены правовых норм, основанную на принципах законности, научности,

технического совершенства, демократизма, гуманизма, профессионализма, гласности.

Муниципальное нормотворчество проявляется в создании правовых норм субъектами местного самоуправления. Процесс создания правовых норм играет очень важную роль, так как от него будет зависеть качество муниципальных правовых актов.

Отличительная особенность муниципального нормотворчества заключается в том, что население муниципального образования является одним из субъектов нормотворческих отношений и может вносить проекты правовых актов в органы местного самоуправления, таким образом, проявляется правотворческая инициатива граждан [8, с. 20].

Правовое регулирование нормотворческой деятельности ОМСУ осуществляется международными договорами Российской Федерации; общепризнанными принципами и нормами международного права; Конституцией Российской Федерации; законами (законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами), подзаконными нормативными актами уровня РФ, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований [5, с. 403].

Конституция РФ и Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» служат основными нормативными документами для ОМСУ и местного населения [2, с. 56].

Согласно Конституции РФ, местное самоуправление - это структурный элемент конституционного строя Российской Федерации. В соответствии со статьей 2 Европейской хартии местного самоуправления принцип местного самоуправления признаётся внутренним законодательством и по случаю в Конституции государства. На основании положений Конституции РФ Российская Федерация является государством демократическим, где признаётся и гарантируется местное самоуправление, являющееся

выражением народной власти, а кроме того, основой конституционного строя.

В Федеральном законе № 131-ФЗ говорится о наличии муниципального нормотворчества. Статья 7 указанного Закона содержит норму, согласно которой «...по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) ОМСУ и должностными лицами местного самоуправления принимаются правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных ОМСУ федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации». Глава 7 указанного закона посвящена муниципальным правовым актам.

Полагаем, что как общие, так и специальные принципы муниципального правотворчества должны найти отражение в федеральном законодательстве, а их обязательное соблюдение будет способствовать повышению качества муниципальных правовых актов.

Следует согласиться с мнением О.В. Беляевой, которая считает, что термин «муниципальное правотворчество» необходимо закрепить в ст. 2 ФЗ № 131. Она предлагает свое определение данного понятия, охватывающее, на наш взгляд, основные признаки данной деятельности: «...представляет собой вид муниципальной деятельности, осуществляемой в установленной последовательности населением, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления по созданию, изменению и отмене муниципальных правовых актов (как нормативного, так и не нормативного характера), действующих в пределах территории муниципального образования, направленных на удовлетворение потребностей населения...» [8, с. 21]

Кроме того, следует четко определить цель муниципального правотворчества - создание юридических условий для населения, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, для решения вопросов местного значения, вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, а также других вопросов, отнесенных уставом муниципального образования к полномочиям органов и должностных лиц местного самоуправления.

Учитывая, что гл. 7 ФЗ № 131 должна содержать сведения не только о муниципальных правовых актах, но и о процедуре их принятия, о принципах правотворчества, то следует предложить переименовать последнюю и изложить в следующей редакции: «Муниципальные правовые акты и муниципальное правотворчество».

1.2 Муниципальный правотворческий процесс: понятие и его стадии

Импульсом, движущей силой правотворческого процесса признаются интересы политических сил, группирующихся вокруг лидеров и лиц, находящихся у власти. Следует подчеркнуть, что правотворческая деятельность отражает интересы законопослушного большинства, однако, никак не может учитывать интересы только этой части общества. Они учитываются в пределах необходимости предупреждения неправомерного поведения с их стороны и со стороны тех, кто отличается отклоняющимся поведением, нарушая границы правил правовых предписаний. Наряду с выделением, отстаиванием общезначимых интересов на любой стадии правотворчества обеспечивается также учет факторов, влияющих на данный процесс.

В основе факторной дифференциации лежат элементы, стадии правотворческого процесса. Она позволяет находить способы и методы

оптимизации правотворческой деятельности. К этим факторам относятся экономические, политические, социальные, национальные, идеологические, внешнеполитические, правовые.

Подобный перечень факторов влияния на правотворческий процесс признается абсолютным большинством авторов. Не только следование процессуальным процедурам, но и пристальное внимание к информационно-познавательному аспекту позволяют научно обоснованно выделить объект законодательного регулирования. В ходе правотворчества учитывается множество других факторов, как, например, экономический курс, положения Основного закона, постоянные, долгосрочные, краткосрочные, временные и проч. Так, И.Н. Баранов выделял особо политическую составляющую: «...Представляется, что муниципальный правотворческий процесс имеет и политическую составляющую. Она проявляется в отражении в муниципальных правовых актах властной воли населения муниципальных образований в контексте с волей всего народа, отражаемой в федеральном законодательстве. Такая взаимосвязь двух уровней выражения коллективной политической воли обусловлена конституционным правом народа выразить свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.» [7, с. 17]

Практика показывает, что игнорирование «факторного влияния» приводит к порождению серии заведомо ущербных нормативных правовых актов. Примером тому являются неудачные нормативные правовые акты в сфере рыночных отношений, направленные на решение кризисной ситуации в различных субъектах Российской Федерации. Кроме внешних факторов следует учитывать факторы, предопределенные логикой всей функционально-политической системы правотворческой деятельности [46, с. 18].

Таким образом, речь идет об учете особенностей факторов самого правотворческого процесса и всех иных многочисленных факторов, вовлеченных в этот процесс. Особого внимания заслуживают субъективные факторы, поскольку более всего они связаны с сознанием и волей субъектов

законодательной инициативы, участников процедур прохождения нормативного правового акта на всех его стадиях. Эта деятельность, как известно, связана с волей лидеров и членов различных партий, политических движений, парламентских фракций, групп лоббирования и проч. Как известно, эти многочисленные субъекты и участники правотворческого процесса не всегда, к сожалению, руководствуются интересами разработки эффективного нормативного правового акта.

Следует согласиться с мнением И.Н. Баранова, который отметил, что «... для понимания сущности муниципального правотворческого процесса важное значение имеет этимология слова «процесс». Под таковым понимается ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний и развития чего-нибудь. И действительно, муниципальный правотворческий процесс – это законодательно регулируемая деятельность населения, муниципальных органов и должностных лиц по воплощению правовой идеи в проект правового акта, его рассмотрение по определенным стадиям и превращение в правовой регулятор общественных отношений, возникающих при решении вопросов местного значения...» [7, с. 23].

Под правотворческим процессом понимают определенную процедуру по созданию правовых актов. Н.А. Антонова, к примеру, под правотворческим процессом имеет ввиду совокупность последовательных действий при осуществлении правотворческой деятельности, каждое из которых имеет свое назначение – «внесение и рассмотрение проектов нормативных актов в правотворческом органе, их принятие, а также опубликование и дальнейшее вступление в силу» [3, с. 21].

Отметим, что муниципальное правотворчество возможно в рамках издания нормативных правовых актов, индивидуальных правовых актов, а также при заключении договоров и соглашений. При этом везде можно выделить определенную четко формализованную процедуру подобной правотворческой деятельности – стадии муниципального правотворческого процесса.

В соответствии со статьей 44 Федерального закона № 131-ФЗ процесс принятия муниципальных правовых актов определяется в рамках устава каждого муниципального образования отдельно, или в нормативных правовых актах тех органов местного самоуправления, а также должностных лиц, которые получают проекты соответствующих муниципальных правовых актов на рассмотрение (ч. 2 ст. 46).

Одной из форм осуществления муниципального правотворческого процесса выступают местные референдумы и сходы граждан.

Положения Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантировано определяют стадии, присущие местным референдумам. Ими являются:

- определение инициативы проведения и ее оформление;
- сбор подписей в поддержку этой инициативы;
- назначение даты и места проведения местного референдума;
- голосование по проекту решения, которое выносится на него.

Важный момент правотворчества на муниципальном уровне обеспечение открытости местных референдумов. Это достигается с помощью официальных публикаций результатов голосования. Платформами для доведения информации до граждан являются средства массовой информации, а также просторы сети Интернет.

Еще одной формой непосредственного осуществления местного самоуправления населением являются сходы граждан. Проведение и статус сходов регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а именно статьями 25 и 25.1.

Анализируя ранее существовавшее законодательство в сфере регулирования деятельности в форме непосредственного осуществления местного самоуправления, необходимо обратиться к уже упомянутому Федеральному закону от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, который включал в себя положение по поводу сходов граждан [33].

Согласно положениям указанного Закона, применялся термин собрание вместо закрепленного в текущем законодательстве схода граждан. В нем говорилось о том, что собрания действуют в поселениях, и основной вид их деятельности осуществление местного самоуправления. Собрания могли состояться только при обязательном участии в нем больше половины жителей, которые проживают в пределах муниципального образования.

По существу, такие собрания граждан заменяли представительный орган, но при этом за ними закреплялось право на принятие решений по местным вопросам. Определяющую роль в их деятельности играл устав муниципального образования. Он закреплял основные требования, предъявляемые к ним, а именно то, какие полномочия находятся в их ведении, как эти собрания должны собираться и проводиться, принимать решения. Однако устав мог включать в себя вышеперечисленные положения только при наличии соответствующих норм в региональном законодательстве субъектов РФ.

Все это говорит о том, что норм, которые были регламентированы рассматриваемым Законом, не хватало. Именно поэтому собрания граждан не применялись должным образом, хотя являлись по сути важной формой непосредственного осуществления местного самоуправления гражданами.

На данный момент текущий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является достаточно структурированным и полным в части сходов граждан.

Существенным отличием настоящего Закона от утратившего силу является разграничение понятий сход и собрание. В этой связи было определено, что сходы по отношению к собраниям считаются более значимыми. Таким образом, если в поселении численность не превышает 100 человек, организуется сход, правомочный решать вопросы местного значения, что отличается от норм Закона 1995 года, который в этом случае гарантировал созыв собрания.

Логичность действующих на текущий момент времени норм, регулирующих сходы граждан, ведет к тому, что население чаще пользуется такой формой прямого осуществления местного самоуправления, тем самым повышая их значения в решении местных вопросов. К слову, сходы актуальны не только для решения местных вопросов, но и для того, чтобы донести до населения информацию, касательно результатов работы муниципальной власти за определенный период. Решение, которое было принято на сходе, обязательно должно быть опубликовано в официальных источниках.

На основании исследованного материала стоит заключить, что правовая основа, регулирующая отношения в сфере участия населения в муниципальном правотворчестве, достаточно развита и содержательна по своему наполнению. Реализация населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов конкретизируется в региональном законодательстве, а также дополняется на местном уровне уставами муниципальных образований и правовыми актами местного уровня. Однако это не отменяет тот факт, что правовую систему проведения местных референдумов и организацию сходов граждан необходимо подвергать совершенствованию хотя бы с позиции стремительного движения и изменения социально-экономических условий. Это позволит укрепить и усилить роль населения как основного субъекта правотворчества в системе местного самоуправления.

Научное многообразие в отношении взглядов ученых на количество и состав стадий муниципального процесса весьма велико. Но наибольший интерес, на наш взгляд, представляют взгляды В.М. Горшенева и Е.С. Шугриной, так как в целом они определяют основу всех остальных вариантов, предлагаемых иными учеными. В.М. Горшенев исходил из того, что муниципальный правотворческий процесс предполагает деятельность по подготовке проекта правового акта (предварительная стадия); деятельность по принятию проекта, в том числе его обсуждение (основная); деятельность по приведению акта в действие (решающая стадия) [14, с. 182].

Более подробно разбиты стадии муниципального правотворческого процесса у Е.С. Шугриной, которая отдельно в рамках подготовки проекта выделяет прогноз и конструирование, внесение предложений в проект, редактирование проекта, обсуждение проекта с привлечением общественных, научных, профессиональных кругов. Далее у нее отдельно идет стадия принятия проекта, а затем – процесс опубликования и вступления в силу [52, с. 141].

Оценивая эти, с первого взгляда разные, мнения, стоит отметить, что суть разграничения сводится к тому, что один автор представляет стадии в более общем виде, а другой дает более развернутую характеристику каждого этапа процесса. Следует сказать, что под стадией общепринято понимать период или определенную ступень в становлении чего-либо [39, с. 1149].

Подчеркивая правоту каждого из вышеназванных авторов, необходимо уточнить, что все перечисленные ими стадии имеют место в муниципальном правотворческом процессе.

Опираясь на то, что стадия правотворческого процесса представляет собой определенный временной период и занимает свое существенно важное место во всем механизме по созданию правового акта, в качестве нее нельзя признавать антикоррупционную экспертизу. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» непосредственно предусматривает необходимость ее проведения. Анализируя нормы вышеупомянутого закона несложно сделать вывод о том, что проведение антикоррупционной экспертизы осуществляется как минимум в отношении проектов нормативных правовых актов. Если ситуация спорная, то привлекаются специально созданные в виде комиссий или советов коллегиальные органы.

Отталкиваясь от рассмотренных сведений, следует отметить, что антикоррупционную экспертизу возможно проводить на любой стадии муниципального правотворческого процесса.

Применительно к индивидуальным правовым актам на муниципальном уровне также легко вычленить определенные стадии (с учетом такой особенности последних как ограниченный круг адресатов и основанием начала данной процедуры):

- обращение физического или юридического лица с заявлением в муниципальный орган власти;
- верификация поданного заявления на предмет соответствия требованиям законодательства;
- подготовка соответствующего проекта правового акта и его согласование в инстанциях;
- вынесение решения путем подписания проекта).

Особенностью определения количества стадий, проходимых при создании нормативных договоров является то, что в их создании могут принимать участие различные органы по уровням власти, а, соответственно, представление касательно заключения договоров у них может быть совершенно разным.

Представляется необходимым остановиться и рассмотреть более подробно процедуру заключения межмуниципальных договоров (соглашений). Такая необходимость обусловлена меньшим законодательным урегулированием, а также участвующими в подобном сотрудничестве субъектами.

В первую очередь необходимо сказать о субъектах, представляющих стороны в таких соглашениях. Ими выступают, как правило, муниципальные образования разных субъектов. Это означает, что они сталкиваются с различиями в законодательстве, экономике и других сферах. Без сомнения, решение вопроса о заключении межмуниципального соглашения между ними возможно только при условии досконального изучения особенностей всех задействованных сторон. В частности, это происходит путем обмена представителями муниципальных образований, которые изучают обстановку и перспективы сотрудничества.

Муниципальными правовыми актами регулируется порядок заключения межмуниципальных договоров, которые заключаются в силу указания пп. 7 п. 10 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ (о межмуниципальном сотрудничестве). Анализ правоприменительной практики позволил выявить и обозначить определённые стадии заключения договора. Прежде всего формулируются цели межмуниципального сотрудничества, готовятся предложения о заключении договора и осуществление переговоров. На этой стадии решаются вопросы касательно полезности от такого сотрудничества для сторон соглашения. Переговоры ведутся от имени муниципального образования его главой или уполномоченным им лицом. Далее – стадия принятия решения о заключении межмуниципального договора. С помощью привлечённых субъектов органа местного самоуправления, в том числе различных общественных структур, определяется наличие возможностей правового, финансового и экономического характера в целях принятия решения о заключении такого соглашения. Затем начинается кропотливая работа над текстом самого договора в виде его проекта. Разработка проекта межмуниципального соглашения по своей сути аналогична подготовке проектов других договоров, за исключением особенностей, связанных с выбором языка соглашения. Статьей 68 Конституции РФ русский язык установлен в качестве государственного языка на всей территории Российской Федерации. Тем не менее субъекты РФ вправе устанавливать свои государственные языки, применимые в органах государственной власти и местного самоуправления наряду с русским языком. Однако, Федеральный закон №53-ФЗ по данному поводу закрепил однозначную норму: «... Государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию: ... в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства...».

В правовой доктрине встречаются различные подходы к определению стадий муниципального правотворческого процесса. Безусловно, каждая позиция имеет право на существование, поскольку одни авторы выделяют основные, а другие, по сути, конкретизируют их, выделяя дополнительные.

В сущности, процедура по созданию муниципального правового акта сводится к внесению и рассмотрению проектов нормативных актов в правотворческом органе, их принятию, а также опубликованию и дальнейшему вступлению в силу.

Так, в частности, особенности и сложности в организации и функционировании российской правовой системы во многом вызваны активной деятельностью правотворческих органов Российской Федерации, направленной на создание весьма обширной системы нормативных правовых актов в последние годы.

Современные условия функционирования российского государства породили огромный массив нормативных правовых актов. Разобраться в таком массиве правовой информации довольно проблемно. Сложность заключается в том, что число органов, принимающих нормативные правовые акты, весьма значительно. К их числу относятся и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти регионального уровня, и органы местного самоуправления. Все эти органы в процессе своей деятельности создают огромное количество нормативных правовых актов – одни нормативные акты дополняются новыми предписаниями, другие изменяются, третьи частично либо полностью признаются утратившими силу. В связи с этим возникают противоречия между нормативными актами разных уровней и несогласованность между нормами.

Таким образом, правотворчество представляет собой сложную процедурную деятельность, основывающуюся на ряде базовых принципов и осуществляемую по определенным стадиям. В качестве одной из особенностей правотворчества в России следует подчеркнуть необходимость

систематизации накопленного массива нормативных правовых актов различного уровня.

Учитывая отдельные авторские позиции относительно сущности правотворчества, его можно определить, как законодательно закрепленный процесс, направленный на создание, внесение изменений и отмену нормативных правовых актов различной юридической силы. При этом более широким по отношению к правотворчеству является понятие правообразование, представляющее собой естественно-исторический процесс формирования права, в рамках которого происходит объективизация государственной воли в позитивное право.

На процесс формирования позитивного права в рамках правотворчества оказывают влияние различные факторы, к числу которых относятся политические, экономические, национальные, социальные, идеологические и некоторые другие. Правотворческий процесс при этом характеризуется распределением по определенным стадиям, последовательная смена которых характеризует целостность и поступательность правотворческой деятельности, направленной на формирование законодательства.

Критерии, положенные в основу классификации правотворчества, позволяют выделить следующие его виды: прямое и непосредственное правотворчество, законотворчество, подзаконное правотворчество, локальное правотворчество местного самоуправления и договорное правотворчество. При этом все виды правотворчества объединяются в единую консолидированную систему.

Важное значение для правотворческой деятельности имеет его обеспечение, основывающееся на системе звеньев, к которым относятся правила информационного обеспечения, планирования правотворчества и демократической основы при организации правотворческого процесса.

1.3 Муниципальный правовой акт: понятие, виды и признаки

Следует указать, что Федеральный закон №131-ФЗ, упоминая нормативные и индивидуальные муниципальные акты, не дает четкого их определения и разграничения. Тем не менее, положительной стороной Федерального закона № 131-ФЗ можно назвать то, что в нем регламентируется система муниципальных правовых актов. Закон даёт понятие «муниципальный правовой акт», а также содержит главу с аналогичным названием, которая устанавливает систему муниципальных правовых актов; закрепляет полномочия принятия (изданию) актов ОМСУ и их должностных лиц; определяет перечень вопросов, содержащих в уставе муниципального образования, порядок его принятия и регистрации; порядок исполнения решений, принятых прямым волеизъявлением граждан; регулирует вопросы правотворческой инициативы граждан, а также вопросы вступления в силу муниципальных правовых актов и порядок их отмены и приостановления действия [40, с. 17].

Деятельность ОМСУ по принятию правовых актов, как правило, регулируется уставом муниципального образования, регламентами работы местных органов и инструкциями по делопроизводству [4, с. 76].

Результатом нормотворческой деятельности является правовой акт. В литературе даются различные трактовки понятию «правовой акт». Рассмотрим некоторые из них.

Р.Ф. Васильев понимает под правовым актом изъявление воли управомоченного правового субъекта, регламентирующее отношения в обществе с помощью установления норм права и конкретных правовых отношений, веления, обращения, соглашения которых как результаты подлежат фиксации в виде документа [12, с. 25].

И.В. Котелевская считает правовым актом документ, заключаемый в письменной форме, принимаемый уполномоченным субъектом права, обладающий официальным характером, обязательной силой, определяющий

волю власти и ориентированный на регулирование общественных отношений [22, с. 17].

По мнению С.С. Алексеева понятие «правовой акт» имеет несколько значений:

- правомерное юридическое действие, являющееся основой возникновения правовых последствий;
- итог правомерного поведения, то есть значимое юридическое звено правовой системы (правовая норма, индивидуальное предписание) включённое в правовую природу вследствие деятельности субъекта права.
- юридический документ, то есть оформленное в словесно-документальной форме выражение веления, устанавливающее правомерное действие в его итог [1, с. 192].

Таким образом, на основании вышесказанного и проведенного анализа литературы можно определить следующие черты, свойственные правовым актам:

- представляет собой юридический документ, выражающийся в словесно-документальном виде, внешней правовой формы и предполагающий: соблюдения юридической техники, реквизитов, нормативного языка и носящий длительный или разовый характер установленных правил поведения;
- имеет официальный волевой характер, так как издаётся государственным органом и имеет цель удовлетворить определенные интересы общества и имеющий юридические последствия;
- принимается только уполномоченным органом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом и положением;
- содержит определенную цель, выраженную интересами общества;
- регламентирует общественные отношения;

- имеет общеобязательный характер, так как имеет официальную форму, признан государством и подлежит исполнению всеми его адресатами, а в случае его неисполнения законодательством предусматривается ответственность;
- является элементом в правовой системе: правосознание - установки - правовые потребности - правотворчество - правореализация - юридические действия;
- включает в себя следующие элементы правовой системы: юридические нормы, практические положения, индивидуальных предписания и независимые решений лиц.

Рассмотрим признаки, определяющие правовой акт:

- установление, изменение или отмена правоотношения;
- юридическая сила, поскольку обязательный для общества;
- наличие реквизитов (вида, наименования принявшего органа, названия, даты, номера, сведений о подписном лице);
- наличие определённой цель принятия и выполнение определяемых задач.

На основании вышеизложенного, правовой акт – предписание нормативного или индивидуального характера, имеющее волевое выражение субъекта права, направленное на регулирование общественных отношений, оформленное строго в определенном порядке и влекущее за собой юридические последствия [25, с. 63].

Главным признаком нормативного правового акта является нормативность. Р.Н. Иванов определяет нормативность как основополагающее свойство права, выражаемое в общеобязательности требований права, закреплении пределов поведения людей, указывает единство государственных и правовых установок. Нормативность предопределена содержанием наличия норм права [16, с. 13].

И.С. Самощенко отмечает, что понятие нормативного правового акта говорит только о том, что акт содержит правовые нормы, а наличие наряду с

ними предписаний индивидуального характера не лишает его признаков источников права и делает его лишь не чисто нормативным» [48, с. 81].

Постановление Пленума Верховного Суда РФ определяет следующие признаки, характеризующие нормативный правовой акт:

- «издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, ОМСУ, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом;
- наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений» [28].

Именно нормативность является отличительным признаком нормативного правового акта от ненормативного. Норма не может определять модель поведения конкретного лица, она рассчитана на регулирование неопределённого числа возникающих в практической деятельности ситуаций независимо от того, какой субъект в данную ситуацию попал, норма не имеет конкретного адресата.

Анализируя вышесказанное, можно выделить три главных критерия нормативного правового акта, которые являются общепринятыми как в теории, так и в практической деятельности:

- наличие правовых норм;
- неопределённый круг лиц, на которых распространяют действие данные нормы;
- многократность применения или неопределённое число случаев, на которые данные нормы рассчитаны [25, с. 68].

Таким образом, нормативные правовые акты определяют общие правила (нормы) поведения людей, рассчитанных на всех участников правоотношений, действуют постоянно и непрерывно, применяются многократно. Если же говорить о ненормативном правовом акте, то он не

содержит правовых норм, имеет предписание (распоряжение) конкретному адресату и рассчитан на однократное применение и после исполнения прекращает своё действие.

Принимая во внимание основу местного самоуправления, следует отметить, что нормативные правовые акты муниципальных образований, осуществляющих управление от имени населения субъектами местного самоуправления, составляют неотъемлемую часть системы нормативных актов - элемент подсистемы подзаконных нормативных актов [3, с. 19].

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - ФЗ № 131-ФЗ), под муниципальным правовым актом следует считать решения, принимаемые населением, а также субъектами, осуществляющими местное самоуправление, по вопросам местного значения, по вопросам исполнения государственных полномочий, переданных муниципальным образованиям, и по иным вопросам, регламентированным уставом муниципального образования, которые документально оформлены и обязательны для исполнения на территории соответствующего муниципального образования. Указанные акты местного значения могут устанавливать либо изменять обязательные правила или иметь индивидуальный характер.

«Это определение позволяет сделать вывод о том, что муниципальные правовые акты делятся на акты, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила, а также на акты, имеющие индивидуальный характер» [7, с. 10].

Учитывая подзаконный характер муниципальных правовых актов, они должны соответствовать нормативным правовым актам, находящимся на более высшей ступени в иерархии правовых актов государства – Основному закону РФ, а также федеральным и региональным законам, что способствует обеспечению согласованности и взаимодействия законодательства всех уровней.

По мнению отечественных правоведов, в литературе имеются различные позиции разграничения видов муниципальных правовых актов, классифицируемых по различным критериям:

- по юридическим свойствам – нормативные и ненормативные (регулирующие вопрос об обязанностях определенных субъектов, однократно применяемые);
- по юридической силе – исполнительные (обладающие силой налагать на субъектов обязанности и требовать их исполнения); рекомендательные (выражающие пожелание, не влекущие обязательных последствий); внутренние (представляющие собой локальные акты, содержащие разъяснение или толкование для конкретного субъекта, например, муниципального учреждения).
- по территории действия – нормативные акты, распространяющие свое действие на деятельность всех субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории соответствующего муниципального образования; нормативные акты, действующие локально в отношении некоторых субъектов;
- по времени действия – бессрочные и действующие временно полностью или в части;
- по порядку вступления в силу – акты, требующие обязательной публикации, а также не требующие официального обнародования.

На основе анализа норм ФЗ № 131-ФЗ, а также с учетом вышеизложенных признаков можно определить роль и значение муниципальных правовых актов в регламентации отношений в области местного самоуправления:

- регулируют статус муниципального образования (прежде всего, устав муниципального образования);
- устанавливают структуру органов местного самоуправления;
- конкретизируют компетенцию органов местного самоуправления;

- имеют большое значение в сфере регулирования прав граждан;
- устанавливают экономическую основу местного самоуправления (прежде всего, устав муниципального образования (п. 9 ч. 1 ст. 44 ФЗ № 131-ФЗ));
- регулируют отношения между муниципальными образованиями в связи с перераспределением между ними полномочий;
- устанавливают порядок регламентации нормотворческого процесса в рамках соответствующего муниципального образования;

Согласно ч. 1 ст. 43 ФЗ № 131-ФЗ, «...В систему муниципальных правовых актов входят:

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

Порядок вступления в силу муниципальных правовых актов закреплен в ст. 47 Федерального закона №131-ФЗ, согласно которой установлены общие правила вступления в силу и особенности, связанные с содержанием муниципальных правовых актов. Так, согласно общим правилам, порядок вступления в силу муниципальных правовых актов определяет устав муниципального образования. Исключение составляют нормативные акты о налогах и сборах, поскольку по ним действует налоговое законодательство РФ.

Также, издаваемые на муниципальном уровне акты, регламентирующие права и обязанности граждан в обязательном порядке должны быть официально обнародованы и доступны для ознакомления с ними. Кроме того,

согласно ч. 1 ст. 48 ФЗ № 131-ФЗ, действие актов муниципального уровня может быть отменено принявшими его должностными лицами либо органами местного самоуправления, а также судом.

С учетом сути данной нормы, органы местного самоуправления имеют полномочия по отмене своих же собственных актов в ходе самоконтроля, при условии выявления его противоречия закону [37].

Следует отметить, что утрата муниципальным правовым актом своей силы может произойти ввиду следующих обстоятельств:

- истечение срока его действия;
- издание нового акта, заменившего ранее действовавший акт, что именуется как «косвенная отмена»;
- указание органа об отмене данного акта, что именуется «прямая отмена» [18, с. 25].

Устав муниципального образования и правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), имеют высшую юридическую силу, прямое действие и обязательное исполнение на всей территории муниципального образования, а остальные правовые акты не должны противоречить им.

Устав муниципального образования является правовой основой нормотворчества местного самоуправления. На его основе принимаются и действуют муниципальные правовые акты. Например: утверждает правила благоустройства, правила землепользования и застройки, принимает устав и внесение изменений в него, устанавливает, изменяет или отменяет местные налоги и сборы, тарифы на оказание услуг муниципальными предприятиями, а также принимает решения по удалению в отставку главы муниципального образования, по созданию, ликвидации и организации муниципальных предприятий, утверждению местного бюджета, а также решает иные вопросы, определенные законодательством.

Председатель представительного органа издает постановления и распоряжения по вопросам, организующих деятельность представительного органа и подписывает принятые им решения.

Глава администрации подписывает постановления администрации по решению вопросов местного значения, а также по вопросам исполнения переданных законодательством государственных полномочий. Также глава администрации подписывает распоряжения, организующие деятельность самой администрации.

Иные должностные лица ОМСУ издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесённым к их полномочиям уставом муниципального образования [25, с. 92].

Таким образом, анализируя различные муниципальные правовые акты и имеющуюся научную литературу по данной теме, легко можно обобщить и назвать признаки, которым должен отвечать легитимный муниципальный правовой акт:

- содержит обязательные правила поведения;
- принимается в установленном порядке в рамках определенного муниципального процесса;
- действует на только территории муниципального образования;
- регулирует исключительно вопросы местного значения либо вопросы, регулирование которых делегировано в установленном порядке региональной или федеральной государственной властью.

Одним из положительных моментов ФЗ № 131 – ФЗ следует отметить не только введение в терминологию понятия муниципальных правовых актов, но и введение отдельной главы, регулирующей основные аспекты относительно муниципальных правовых актов, а также закрепление четкой системы указанных актов муниципальных образований [40, с. 11].

Между тем, муниципальное управление является частью системы организации публичной власти, в связи с чем, противопоставление местного самоуправления государственному нецелесообразно. Более того, являясь

элементами одной системы организации управления общественными делами, и местное самоуправление и местное государственное управление представляют единое целое.

Таким образом, кратко отметим следующее. Результатом любой правотворческой деятельности выступает правовой акт. Для правотворческой деятельности на муниципальном уровне это высказывание также верно. Закон ФЗ №131-ФЗ закрепил систему муниципальных правовых актов, пределы регулирования, особенности принятия, отмены или приостановления.

Муниципальный правовой акт в обязательном порядке должен отвечать общим признакам правового акта – форма, цели и задачи принятия, воздействие на правоотношения путем их установления, изменения либо отмены.

Муниципальные правовые акты могут носить как нормативный, так и индивидуальный характер, при этом любой из них не может противоречить нормативным правовым актам более высокой юридической иерархии (Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ). Высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов обладает Устав муниципального образования. Именно на его основе в дальнейшем и принимаются все остальные муниципальные правовые акты.

Глава 2 Проблемы реализации муниципального правотворческого процесса и направления его совершенствования

2.1 Проблемы нормотворческой деятельности органов местного самоуправления

Исследование научных публикаций и изучение нормативных актов по рассматриваемой теме говорит о том, что сегодня наблюдается низкий уровень качества муниципальных правовых актов и высокий уровень их дефектов. О дефекте можно утверждать, когда муниципальные правовые акты обладает признаками несоблюдения обязательных требований к нему. Дефектность актов органов местного самоуправления связана с множеством обстоятельств, в том числе с недостаточным уровнем правового регулирования муниципального нормотворчества. Некоторые авторы как Астанин В.В. и Роговая А.В. сопоставляют возникновение коллизий в муниципальных актах с высоким ростом принимаемых муниципальных правовых актов [6, 43], и эта теория находит себе оправдание.

Проведённый анализ исследования выявил проблемы, возникающие как на стадии подготовки и принятия муниципальных правовых актов, так и уже в действующих муниципальных правовых актах, среди них: несоблюдение правил юридической техники; отсутствие понятия муниципального нормативного правового акта; несоответствие муниципальных правовых актов действующему законодательству; превышение полномочий при принятии правовых актов; проблемы опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов; недостаточная квалификация специалистов, готовивших проекты актов; отсутствие свободного доступа к правовым актам для граждан; проблемы законодательного регулирования муниципального нормотворчества; слабый уровень экспертизы проектов документов.

Одной из проблем является несоблюдение правил юридической техники. При внесении ОМСУ изменений и дополнений в принятые ими нормативные правовые акты:

- не всегда учитываются вносимые ранее изменения в правовой акт;
- изменения ошибочно вносятся не в основной правовой акт, а в изменяющий его правовой акт;
- одновременно вносятся изменения, как в основной правовой акт, так и в изменяющий его;
- с целью восстановления действия ранее существующей редакции правового акта отменяются правовые акты, которыми вносились последующие изменения;
- признается утратившим силу муниципальный нормативный правовой акт или изменяющие его нормативные правовые акты при внесении изменения в нормативный правовой акт путем изложения его или отдельных его приложений в новой редакции;
- неправильно формулируются нормы, что зачастую приводит к искажению смыслового содержания основного муниципального нормативного правового акта.

Подобные нарушения правил юридической техники в тексте нормативных правовых актов существенно снижают их качество, вызывают неоднозначность толкования и препятствуют реализации норм права в конкретных отношениях.

Допускаются ошибки в определении элементов структуры правового акта, нумерации структурных элементов, и отсутствии заголовков (статей, глав, частей, разделов).

Если определение таких структурных элементов как пункты и подпункты, как правило особых проблем не вызывают (нарушения в данном случае связаны в основном с неправильной нумерацией), то определение глав и разделов в правовом акте вызывают существенные затруднения.

Структурные элементы муниципальных правовых актов не имеют заглавия, в связи с чем на практике невозможно определить вид структурного элемента – раздел, глава или пункт.

Имеют место случаи, когда нумерация структурных элементов начинается римскими цифрами (что характерно для разделов), а заканчивается арабскими цифрами, а иногда и буквенными обозначениями.

Отсутствие четкого определения структурного элемента муниципального правового акта создает проблемы при внесении в него изменений.

Допускаются следующие ошибки при признании утратившим силу муниципального правового акта:

- принимая новый акт, не признается утратившим силу ранее действующий акт, регулирующий аналогичные правоотношения. В результате, в муниципальной правовой базе одного муниципального образования находятся со статусом «действующий» два документа с одинаковым названием, регулирующие одни и те же правоотношения, но различающиеся по содержанию;
- муниципальный правовой акт неоднократно признается утратившим силу (при этом акты о признании утратившими силу муниципального правового акта существенно различаются по времени). Данное нарушение создает проблемы в определении даты, с которой документ признан утратившим силу;
- признавая утратившим силу основной нормативный акт, не признаются утратившими силу акты, вносящие в него изменения (необходимо обратить внимание, что признание утратившими силу основного нормативного правового акта, не является автоматическим признанием, утратившим силу актов, вносящих в него изменения);

- признание утратившим силу правового акта о признании утратившим силу определенного нормативного акта, с целью восстановления его в действии.

Допускаются ошибки при указании реквизитов изменяемых или признаваемых утратившими силу актов. Также в нормативном правовом акте, вносящем изменения могут отсутствовать отдельные реквизиты основного правового акта (дата и (или) номер, вид правового акта).

Несоответствие действующему законодательству муниципального правового акта выражается в следующем.

Во-первых, превышение полномочий ОМСУ при принятии муниципального правового акта. Нередко при издании актов ОМСУ выходят за рамки предоставленных законодательством полномочий, что является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения [24].

Во-вторых, при изменениях федерального или регионального законодательства ОМСУ не вносятся изменения в муниципальное законодательство. Обратимся к Федеральному закону № 131-ФЗ, только за последний год в него вносились изменения восемь раз. ОМСУ не успевают следить за стремительно изменяющимся законодательством и часто вносят изменения в правовые акты только после представления прокуратуры о требовании привести правовой акт в соответствие действующему законодательству. Часто бывает, что изменения в закон только-только вступили в силу и надзорные органы сразу же начинают проводить проверки. Например, проведении проверки устава муниципального образования начинается в течение месяца после внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ. Хотя внесение изменений в устав муниципального образования требует большего количества времени, так как необходимо провести публичные слушаний.

В-третьих, вступление в силу отдельных правовых актов муниципального уровня с нарушениями норм налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона № 131-ФЗ. Также ОМСУ допускаются нарушения Бюджетного кодекса Российской Федерации (при подготовке проектов актов о местных бюджетах и внесении в них изменений, о порядке формирования дорожных фондов муниципального образования).

Обратимся к проблеме, свободного доступа к муниципальным актам для населения, опубликования (обнародования) принятых ОМСУ нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, поскольку такие акты вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Невозможно оставить без внимания и такую проблему как отсутствие общего доступа к нормативным правовым актам муниципального образования для любого жителя. Ограничение доступности муниципальных актов нарушает принцип демократии. Муниципальные акты публикуются местными средствами массовой информации, небольшого тиражирования, а случается и такое, что документы не содержат положения об опубликовании или указывается размещение муниципального акта в сети Интернет, что является нарушением законодательства [40, с. 10]. Нормативные правовые акты собраны в архив по годам, а это значит, что если не знать точную дату принятия нормативного правового акта, то найти его при всем желании в поиске ни по названию, ни по ключевым словам не удастся.

Недостаточная квалификация специалистов, ответственных за подготовку проекта правового акта также оказывает влияние на их низкое качество. Специалисты не отслеживают изменения, вносимые в федеральное законодательство, не вносят своевременных изменений на муниципальном уровне в свои документы, а реагируют только на них после проверки надзорных органов. Отсутствие положения в Федеральном законе № 131-ФЗ о сроках приведения муниципального законодательства после изменения

федерального законодательства порождает определённые противоречия [44, с. 21].

Не меньшей проблемой является и отсутствие четкого законодательного регулирования муниципального нормотворчества. Федеральный закон № 131-ФЗ неточно определяет пределы нормативной компетенции, что является и основной проблемой муниципального нормотворчества. Из-за неточностей в законодательстве и происходит его нарушение. Кроме того, в законодательстве много пробелов, которые муниципальные органы пытаются конкретизировать в своих муниципальных актах, выходя тем самым за пределы компетенции [15, с. 175]. К числу недостатков законодательного оформления системы муниципальных правовых актов следует отнести также отсутствие унификации, употребляемой в тексте Федерального закона № 131-ФЗ понятий, которые, в дополнение к сказанным выше дефектам, вносит неопределённость муниципального нормотворчества, порождает юридические ошибки в деятельности ОМСУ.

В тексте Федерального закона № 131-ФЗ используются термины: «акт, устанавливающий либо изменяющий общеобязательные правила» (ч. 1 ст. 2), «акт, устанавливающий правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования» (ч. 3 ст. 43), «нормативный правовой акт» (ч. 4 ст. 8, ч. 3 ст. 9, ч. 1 ст. 26, ч. 5 ст. 27 и др.); «правовой акт, не носящий нормативного характера» (п. 2 ч. 1 ст. 74), «акт индивидуального характера» (ч. 1 ст. 2); «решение по вопросам организации деятельности (работы) органа власти муниципального образования» (ч. 3 - 6 ст. 43, ч. 5 ст. 84), «акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина» (ч. 2 ст. 47) и т.д. Как соотносятся указанные понятия, закон не устанавливает. Определений муниципального нормативного и ненормативного правовых актов в нем также не содержится [10, с. 61]. Кроме того, в законодательстве до сих пор нет закреплённого понятия нормативный

правовой акт, отсутствуют признаки нормативности, что на практике вызывает проблемы при наделении правового акта нормативным характером.

Проблемой является и бессистемность муниципальных документов, и отсутствие их типовых форм. Отсутствие единой правовой базы муниципальных нормативных актов в электронном виде создаёт неудобство их быстрого поиска. Иногда сотрудники сами не могут выяснить, действует ли правовой акт или нет. Как правило, правовые акты муниципального уровня в бумажном виде хранятся в организации пять лет, после чего передаются в архив и их будет отыскать ещё сложнее и с большими временными затратами. Данные обстоятельства обуславливают необходимость систематизации муниципальных правовых актов, создание единой муниципальной правовой базы для быстрого поиска.

В связи с большим количеством правовых актов в муниципалитетах и принятием новых становится затруднительным отыскать в них недостатки и противоречия, а также приведения их в соответствие. В настоящее время исполнение этих задач представлено в возможностях деятельности органов прокуратуры и Минюста России.

Меры надзора прокуратуры заключаются в протестах или представлениях с требованием отмены или изменении муниципальных нормативных правовых актов, противоречащих законодательству.

В качестве примера можно привести показательные сведения о работе органов прокуратуры Владимирской области. В 2022 году органами прокуратуры Владимирской области было изучено 13333 нормативных правовых актов и их проектов на наличие коррупциогенных факторов. Из них количество выявленных коррупциогенных факторов составляет 1954 (на 52 больше по сравнению с предыдущим годом), количество коррупциогенных факторов, исключенных в результате вмешательства прокуратуры из нормативных актов и их проектов, – 1931, внесено представлений – 611 [41].

Хороший фильтр, способствующий выявлению и устранению недостатков муниципальных правовых актов, предоставляет антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. По крайней мере, 2 из 12 коррупциогенных факторов, предусмотренных Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее - Методика), непосредственно отражают возможные недостатки результатов нормотворчества, имеющих отношение к области издания нормативных правовых актов муниципального уровня. Эти факторы выражены так:

- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества (наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию государственного органа, ОМСУ или организации, принявших первоначальный нормативный правовой акт);
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции (нарушение компетенции государственных органов, ОМСУ или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов).

Однако на практике возможность выявления и устранения недостатков муниципальных нормативных правовых актов, которые порождают их коррупциогенность, ограничены дефицитом возможностей использования субъектами антикоррупционной экспертизы, отмеченного выше фильтра. Специальная компетенция по осуществлению экспертизы актов, издаваемых на местном уровне, в Методике определена за Минюстом России. В соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Минюст России проводит антикоррупционную экспертизу только лишь в отношении уставов муниципальных образований и муниципальных

правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации [6, с. 16].

Таким образом, одной из первоочередных задач является повышение качества муниципальных нормативных правовых актов. С этой целью Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен ст. 43.1 «Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов» с 1 января 2009 г. Регистр представляет собой базу данных, содержащую в электронном виде муниципальные нормативные правовые акты и сведения о них [21, с. 204].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» [42] определено, что федеральный регистр состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению регистра является Минюст России.

Обобщая вышесказанное, можно сказать, что в муниципальном нормотворчестве существует множество проблем, что сказывается на низком качестве принимаемых правовых актов. Среди основных проблем можно выделить: несоблюдение правил юридической техники, низкий уровень подготовки специалистов, пробелы в законодательстве, недостаточный уровень экспертизы муниципальных правовых актов, превышение полномочий при принятии муниципальных актов. Обозначенные проблемы подчёркивают, что муниципальной нормотворческой деятельности необходимо совершенствование.

2.2 Совершенствование нормотворческой деятельности органов местного самоуправления

Проблема правового регулирования местного самоуправления, а именно вопрос качественного формирования муниципальной правовой базы, не является новым, но необходимо отметить тот факт, что именно на муниципальном уровне происходит наибольшее количество противоречий и проблем при применении муниципальных правовых актов в практической деятельности, регулирующей общественные отношения. В связи с большим количеством дефектов в актах муниципалитетов можно сказать, что муниципальный нормотворческий процесс нуждается в совершенствовании.

По нашему мнению, с целью совершенствования муниципального нормотворчества и повышения качества муниципальных правовых актов, считаем важным:

- нормативное закрепление правил и принципов юридической техники;
- изменение положений Федерального закона № 131-ФЗ и Уставов муниципальных образований в части, касающейся муниципального нормотворчества;
- систематизацию муниципальных правовых актов;
- усиление работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов;
- улучшение поиска в сети Интернет муниципальных нормативных правовых актов;
- совершенствование проведения экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов; - осуществление мониторинга правоприменения муниципальных правовых актов.

Муниципальное нормотворчество является составляющей частью нормотворчества в целом. Правовые акты муниципальных образований

входят в систему правовых актов РФ, а это значит, что они обладают схожими признаками, юридическими свойствами и социальной направленностью. При подготовке правовых актов применяются такие же правила юридической техники, что и для правовых актов высшего уровня, только муниципальные акты имеют свою специфическую особенность, так как они регламентируют вопросы местного значения. В юридической литературе имеется предложение о нормативном закреплении правил, приёмов и средств юридической техники для правовых актов всех уровней власти, а также порядок их применения для всех субъектов правотворчества.

Полагаем, что нормативное закрепление правил, приёмов и средств юридической техники приведет и к унификации норм при подготовке муниципальных правовых актов, что положительно скажется на качестве принимаемых органами местного самоуправления правовых актов. Также в целях единства оформления правовых актов муниципальных образований необходимо законодательно закрепить типовые формы муниципальных актов [45, с. 34].

Неприменно необходимо совершенствование законодательства о местном самоуправлении, а именно Федерального закона № 131-ФЗ. Прежде всего, нужно унифицировать употребляемую в тексте закона терминологию в части, касающейся правовых актов ОМСУ. Предлагаю разграничить понятия «нормативный» и «ненормативный» муниципальный правовой акт и ввести в данный закон понятие «муниципальный нормативный правовой акт», под которым следует понимать документально оформленный, обязательный для исполнения на территории муниципального образования акт, изданный в установленном порядке уполномоченного на то ОМСУ или должностного лица местного самоуправления, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений либо изменение или прекращение существующих

правоотношений, направленных на решение вопросов местного значения или вопросов осуществления отдельных государственных полномочий, переданных ОМСУ федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Такое введение позволит официально закрепить понятие муниципального нормативного акта, решит многие проблемы, возникающие при наделении правового акта признаками нормативности.

В главе 7 необходимо расширить стадии нормотворческого процесса, установив их в следующем порядке:

- инициирование муниципального правового акта;
- подготовка проекта муниципального правового акта;
- рассмотрение проекта муниципального правового акта и его экспертиза;
- принятие муниципального правового акта;
- подписание и обнародование (опубликование) муниципального правового акта;
- контроль исполнения и отмена муниципальных правовых актов или приостановление их действия.

Также считаем нужным ввести в Федеральный закон № 131-ФЗ изменение в части проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, дополнив статью 7 частью 8 следующего содержания: «8. Нормативные правовые акты ОМСУ и их проекты подлежат обязательной антикоррупционной экспертизе, проводимой в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Это обусловлено тем, что процедура проведения антикоррупционной экспертизы является неотъемлемой стадией подготовки муниципального нормативного правового акта.

По нашему мнению, требуется корректировка положений части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ, где говорится, что

«муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между ОМСУ, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования)». В данном положении формулировку «после их официального опубликования» считаю неоднозначной, так как возникает вопрос: после официального опубликования сразу же в этот день либо на следующий день после официального опубликования? Полагаю, было бы правильнее использовать формулировку «со дня их официального опубликования».

Считаем необходимым привести Уставы муниципальных образований в надлежащий вид, добавив в них конкретные положения и устранив отсылочных норм. По сути, Уставы муниципальных образований дублируют положения Федерального закона № 131-ФЗ. Таким образом, четкая формулировка отсутствует полностью. Отсутствие конкретики в нормативных правовых актах создаёт пробелы в применении законодательства на практике.

Снижение эффективности муниципальных правовых актов негативно сказывается на регулировании общественных отношений. Сегодня наблюдается очень большое количество правовых актов в каждом муниципальном образовании. Противоречивость, многочисленность, дублирование актов, регулирующих одни и те же правоотношения, вызывают неопределенность при их применении на практике. В целях создания единой системы правовых актов и единого правового поля, устранения противоречивости, засоренности, удобства пользования необходимо систематизировать муниципальные правовые акты путем принятия консолидированных актов [9, с. 46].

Для улучшения работы с регистром муниципальных правовых актов необходимо вести учёт направления муниципальных актов в регистр и вести

не только статистику принятых актов, но и осуществлять контрольные мероприятия, проводить экспертизу документов.

В целях совершенствования свободного доступа к муниципальным правовым актам для граждан необходимо на официальных сайтах муниципальных образований создать отдельный раздел «Нормативные правовые акты» и выделить в нем подразделы по отдельным направлениям, например: архитектура и градостроительство, земельные отношения, образование, благоустройство, муниципальный контроль, социальная политика, финансы и т.п., - и размещать в таких подразделах все нормативные правовые акты, касающиеся соответствующего направления. А также считаю необходимым обеспечить свободный поиск по названию нормативного правового акта и по его отдельным ключевым словам.

Для качественной подготовки правовых актов необходимо постоянно повышать квалификацию муниципальных служащих путём проведения семинаров, тренингов по вопросам подготовки правовых актов, в том числе и по вопросам работы с регистром муниципальных правовых актов, а также направлять муниципальных служащих на изучение программ дополнительного профессионального образования в сфере муниципального нормотворчества. Решение проблемы также видится в достаточном финансовом обеспечении ОМСУ.

Необходимо и совершенствовать проведение экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов, подключать к данному процессу больше субъектов, которые будут обязаны её осуществлять. Ведь сегодня экспертиза проводится только в отношении уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в такие уставы. Что же касается других нормативных правовых актов, то фактически только органы прокуратуры проводят такую экспертизу. Кроме того, прокуратура осуществляет экспертизу уже действующих нормативных правовых актов, а проекты нормативных правовых актов и правовые акты ненормативного

характера остаются без внимания и проходят только внутреннюю экспертизу в ОМСУ, и чаще всего она осуществляется самими сотрудниками, подготовившими проект правового акта. Таким образом, внешнюю экспертизу проводят только органы прокуратуры. Однако одна из важных задач муниципального нормотворчества – это соответствие муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству не может решиться лишь силами прокурорского надзора. Нужно комплексное решение проблем правового регулирования нормотворческой и контрольной деятельности ОМСУ. Его основу должны составить в совокупности комплексное укрепление основ местного самоуправления, муниципальных правовых служб, совершенствование учета и систематизации нормотворчества, правового мониторинга муниципалитетов [49, с. 27]. Предлагается расширить контрольные полномочия органов юстиции в части проведения экспертизы не только уставов муниципальных образований, но и всех муниципальных нормативных правовых актов на стадии их проектов. Такое расширение позволит повысить уровень экспертизы и качества муниципального нормотворчества.

Представляется целесообразным обратить внимание на изучение муниципального нормотворческого процесса в данном исследовании, которое могло бы оказать существенную помощь в совершенствовании нормотворческой деятельности муниципалитетов не только в части оптимального структурирования актов, но и в их содержании, а также свести к минимуму возможность субъективного подхода со стороны представителей муниципальных органов власти к процессу нормотворчества. Для объективной оценки необходимо использование также данных экспертной оценки от представителей юридических консультаций, специалистов правозащитных организаций, представителей юридических служб предприятий различных форм собственности и т.д.

Конечно, участие экспертного сообщества на всех этапах нормотворческой практики – один из основных возможных и доступных механизмов решения проблемы, природа местного самоуправления это предполагает, как и Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором основное внимание уделяется методике формирования Общественной экспертной группы: только профессиональные практикующие юристы вне государственно-муниципальных структур, преподаватели и учёные-правоведы в состоянии объективно отразить общественные запросы и профессионально раскрыть их в проекте муниципального нормативного правового акта. Решение этого сложного и весьма актуального вопроса возможно только при совместных усилиях как учёных, так и законодателей с целью обеспечения требуемого качества муниципальных нормативных правовых актов и эффективности правового регулирования.

Непременный инструментарий, который позволит осуществлять наблюдение, производить анализ и оценку состояния и развития муниципального правотворчества, должен быть сосредоточен в методах мониторинга правоприменения.

Начала реализации этих мер, думается, позволят определить и разработать отвечающие запросам современности новые предложения по обеспечению качества муниципального нормотворчества и его развитию [Роговая, 20].

Таким образом, завершая параграф, отметим, что в целях совершенствования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления необходимо: нормативное закрепление правил и принципов юридической техники; изменение положений Федерального закона № 131-ФЗ в части, касающейся муниципального нормотворчества; систематизация муниципальных правовых актов; усиление работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов; совершенствование

проведения экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов; повышение профессионального уровня специалистов в сфере подготовки муниципальных правовых актов.

Резюмируя все вышесказанное, подчеркнем, что низкое качество муниципальных правовых актов связано с наличием множества проблем, начиная с несовершенства законодательства и заканчивая низким уровнем подготовки специалистов. Для решения рассмотренных проблем необходимо совершенствование законодательства, регулирующего вопросы муниципального нормотворчества.

Деятельность в рамках экспертного сопровождения процесса законотворчества включает определение несоответствия в законодательстве и разработку предложений по оптимизации содержания такого нормативно-правового акта. Изменения должны носить характер конкретных предложений и формулировок в статьи нормативно-правовых актов. В экспертном заключении должны четко излагаться редакции определенных пунктов, статей и пр. При этом должно быть указано, какие изменения должны быть внесены в конкретные статьи.

Экспертиза законодательства, таким образом понимается процесс анализа и исследования действующего закона или представленного на рассмотрение законопроекта специализированными экспертами на предмет установления коллизий и дефектов в содержании, которые могут повлечь нарушения прав и законных интересов физических или юридических лиц, либо угрожать интересам государства.

Качество законодательства напрямую определяется качеством проведенной правовой экспертизы. Деятельность эксперта должна быть направлена на соблюдение важнейших конституционных принципов деятельности правового государства в процессе общественных отношений.

По сути, все виды экспертиз обозначены в нормах действующего Основного закона, в соответствии с которым гарантия прав и законных

интересов человека и гражданина – обязанность государства, установленная статьей 2 Конституции РФ.

Исследуя материалы правоприменительной практики, мы отмечаем, что законодательно закрепления понятия экспертизы не существует. Более того, нет и законом закрепленного понятия нормативного правового акта. Данная дефиниция рассматривается только в научных исследованиях. Все это является причиной существенных трудностей процесса проведения определенных экспертиз и дачи экспертных заключений.

В настоящее время в научной и практической среде сложился целый ряд понятий по содержанию экспертизы законотворческой деятельности. Правовую экспертизу законопроекта можно рассматривать как один из основных видов экспертизы. Другие виды предназначены для дополнительной обработки, анализа норм права и законодательных актов.

Правовую экспертизу может осуществить соответствующий комитет на соответствие нормам и положениям Конституции РФ, и нормам международного права.

Научная экспертиза правовых актов (законопроекта) направлена на установление взаимодействия нормативного правового акта и правил, действующим в обществе. По сути, это мнение представителей научного сообщества и представителей общественных институтов о сути и значении данной нормы.

Проведение правовой экспертизы осуществляется в соответствии со статьей 112 Регламента Государственной Думы РФ, согласно которой сопроводительное письмо за подписью председателя соответствующего комитета Государственной Думы направляется в государственные органы и пр. для получения замечаний, комментариев, отзывов.

Научная экспертиза, в свою очередь проводится научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего

профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов в зависимости от содержания рассматриваемых проектов.

Экспертиза на научной основе законопроектов позволяет оценить степень позитивного или негативного воздействия конкретного акта на общественные отношения. Экспертиза имеет много общего с общественной экспертизой, однако специальный круг субъектов, позволяет говорить об отличительных чертах научной экспертизы. Научное сообщество призвано оградить нормы права от отсутствия элемента научности и обоснованности определенных норм [38, с. 241].

При проведении лингвистической экспертизы становится возможным правильно использовать языковую стилистику для оформления законопроекта, что в свою очередь поможет избежать пробелов законодательства, двоякого толкования, неясного и нечеткого изложения закона.

Содержание закона должно быть понятным, читабельным для всех групп населения, а не только для профессиональных юристов. Очевидно, что невозможно избежать наличие в тексте нормативного акта профессиональных формулировок и терминов, однако, общая суть должна быть понятна всем субъектам права без исключения.

Порядок и условия проведения экологической экспертизы закреплены в соответствующем законе. Задачи экспертизы входят: установление соответствия документов и документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду [26, с. 87].

Так граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право:

- ходатайствовать о назначении экологической экспертизы отдельных видов деятельности, затрагивающей экологические интересы населения данной территории;
- направлять федеральным и региональным органам государственной власти предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности;
- получать от федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов, информацию о результатах ее проведения и т. д.

Наиболее регламентированным видом экспертизы нормативных правовых акты выступает антикоррупционная экспертиза. В нашей стране действует целый ряд нормативных правовых актов и документов, основная цель которых снижение коррупционных рисков в деятельности органов управления всех уровней.

Проблема коррупции стоит особенно остро в стране, эта тема затронута на государственном уровне. Анализ коррупциогенности многих норм представляет собой длительный процесс. Для понимания его эффективности следует четко представлять механизм определения факторов воздействия. Уровень и качество законов должно соотноситься с требованиями законодательства. В настоящее время следует учитывать не только наличие антикоррупционной экспертизы, но и ряда других экспертиз.

Проведение антикоррупционной экспертизы предусматривает широкие полномочия прокуратуры в области контроля и надзора. Следует учитывать ряд оснований классификации правовых экспертиз:

- в зависимости от субъекта-исполнителя: федеральные, региональные, муниципальные, должностные, независимые;
- в зависимости от количества специалистов: единоличная,

комиссионная или комплексная;

- в зависимости от количества выявленных коррупциогенных факторов: экспертиза, в ходе проведения которой выявлен один или несколько коррупциогенных факторов;
- в зависимости от объекта экспертизы: проекта нормативного правового акта; действующего нормативного правового акта;
- в зависимости от вида и уровня проверяемого нормативного правового акта (проекта такого акта) экспертиза: федеральных законов (законопроектов);
- законов (законопроектов) субъектов Российской Федерации; нормативных правовых актов (проектов) Президента Российской Федерации и пр. [2, с. 59].

Грамотная классификация антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов или проектов влияет на порядок правильного ведения, назначения экспертиз, а также на методику их проведения и вынесения решений. Общественная экспертиза законодательства выступает в качестве опосредованной формы участия граждан в управлении государством. Экспертиз нормативно-правовых актов существует множество. Однако порядок экспертной деятельности во многом не регламентирован. Многообразие видов экспертной деятельности позволяет говорить, что объективное, обоснованное использование этих механизмов оставляет желать лучшего.

В Основном законе Российской Федерации провозглашен принцип равенства. При этом принцип равенства повторяется, по сути, на протяжении всего содержания Конституции РФ: все равны перед законом и судом, гарантируется равенство прав и свобод человека независимо от пола, расы, национальности, имущественного и должностного положения, мужчины и женщины имеют равные права и равные возможности для их реализации. Данные положения выступают гарантом провозглашения в нашей стране

правового государства. В подавляющем большинстве стран мира равноправие выступает в качестве основного права и гарантирует выполнение принципов демократизации и свободы общества. Подтверждение принципы равноправия получили в содержании международных пактов, конвенций и норм. Процесс экспертизы законов и подзаконных нормативных правовых актов является необходимым этапом нормотворчества. При принятии и разработке закона, по сути, не представляется возможным проанализировать все последствия его применения. В данном случае это связано не только с постоянно меняющейся картиной общественных отношений и стратегий государственного развития.

Гендерная экспертиза проекта или самого законопроекта направлена на предотвращение нарушений в области равноправия полов. Две большие социальные группы – мужчины и женщины должны быть ограждены от возможных негативных последствий и выработки мер по их предотвращению [11]. Как любая другая, гендерная экспертиза направлена на устранение возможных негативных последствий законопроекта и устранение противоречий и коллизий в нормах права. В первую очередь такая экспертиза направлена на достижение соблюдения провозглашенного равноправия мужчин и женщин, правовой статус которых должен соотносится. По сути, гендерная экспертиза направлена на выявление и устранение законов и подзаконных нормативных правовых актов, которые нарушают принципы равноправия женщин и мужчин.

В целях эффективности процесса правовой экспертизы и отсутствия механизмов его необоснованного продления, гендерная экспертиза может проводится в период правовой экспертизы проектов законов и подзаконных нормативно-правовых актов. В этом случае необходимо подчеркнуть, что Конституция РФ имеет достаточную основу для разработки и принятия закона, регламентирующего порядок, сроки гендерной экспертизы. Следует отметить схожесть целей и задач правовой и гендерной экспертиз. Так целью правовой экспертизы выступает определение соответствия законопроекта

принятым и действующим нормативным правовым актам и правилам юридической техники. При выявлении такого несоответствия даются рекомендации по устранению таких противоречий. При проведении гендерной экспертизы целью выступает оценка положений проекта закона на соблюдение в нем равенства прав, обязанностей, ответственности, возможностей, равных партнерских отношений и равнозначных результатов для мужчин и женщин, недопущения гендерной дискриминации.

Нами представляется возможным включить в данный процесс анализа законопроекта и элементы гендерного исследования содержания закона. В этом случае мы соблюдаем положения Конституции РФ, в которых закреплено гендерное равноправие сторон. Положения Конституции РФ обладают высшей юридической силой по сравнению с иными законами. Требования равноправия мужчин и женщин становится обязательным для соблюдения как на федеральном, так и на региональном уровне. В Российской Федерации признается и верховенство норм международного права.

Совершенствование нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, как основного содержания муниципального правотворческого процесса, необходимо осуществлять по нескольким направлениям. Во-первых, через законодательное закрепление общих правил и понятий в отношении муниципального правотворчества (установление принципов юридической техники на этом уровне, регламентация муниципального нормотворчества). Во-вторых, деятельность по систематизации муниципальных правовых актов, чтобы убрать дублирование положений (в том числе совершенствование системы регистрации и ведения реестра муниципальных правовых актов, а также улучшение системы поиска в сети Интернет). В-третьих, повышение качества и разнообразия экспертиз муниципальных правовых актов, как на стадии их принятия, так и в дальнейшем (при этом экспертизы не только на предмет коррупции, но и, например, гендерная экспертиза, лингвистическая экспертиза и т.п.).

Заключение

По результатам проведенного исследования был сделан ряд выводов.

Эффективность муниципального правотворчества безусловным образом влияет на содержание законодательства не только на местном уровне, но и в целом. Необходимость поддержания качественной муниципальной правотворческой деятельности подтверждается тем, что цель публичной власти в Российской Федерации заключается в гарантии и защите прав и свобод человека и гражданина, а также в укреплении демократии.

Нормотворчество как определенная деятельность по созданию нормы (правила поведения) обладает определенным набором признаков; исходит от лица государственной (муниципальной) власти; обладает властным характером; направлена на создание новых норм, изменение имеющихся либо их отмену; результатом ее выступает принятие правового акта; она жестко регламентирована и основана на определенных принципах; посредством ее определяется правовая основа деятельности общества, государства, субъектов права.

Муниципальное нормотворчество проявляется в создании правовых норм субъектами местного самоуправления. Процесс создания правовых норм играет очень важную роль, так как от него будет зависеть качество муниципальных правовых актов.

Отличительная особенность муниципального нормотворчества заключается в том, что население муниципального образования является одним из субъектов нормотворческих отношений и может вносить проекты правовых актов в органы местного самоуправления

Правовое регулирование нормотворческой деятельности ОМСУ осуществляется международными договорами Российской Федерации; общепризнанными принципами и нормами международного права; Конституцией Российской Федерации; законами (законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации,

федеральными конституционными законами, федеральными законами), подзаконными нормативными актами уровня РФ, уставами субъектов РФ, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Муниципальное правотворчество возможно в рамках издания нормативных правовых актов, индивидуальных правовых актов, а также при заключении договоров и соглашений. При этом везде можно выделить определенную четко формализованную процедуру подобной правотворческой деятельности – стадии муниципального правотворческого процесса.

Правовая основа, регулирующая отношения в сфере участия населения в муниципальном правотворчестве, достаточно развита и содержательна по своему наполнению. Реализация населением деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов конкретизируется в региональном законодательстве, а также дополняется на местном уровне уставами муниципальных образований и правовыми актами местного уровня. Однако это не отменяет тот факт, что правовую систему проведения местных референдумов и организацию сходов граждан необходимо подвергать совершенствованию хотя бы с позиции стремительного движения и изменения социально-экономических условий.

Стадии муниципального правотворческого процесса достаточно четко определены и легко разграничиваются. Суть разграничения сводится к тому, что один автор представляет стадии в более общем виде, а другой дает более развернутую характеристику каждого этапа процесса. При этом все перечисленные стадии имеют место в муниципальном правотворческом процессе.

Применительно к индивидуальным правовым актам на муниципальном уровне также легко вычленить определенные стадии (с учетом такой особенности последних как ограниченный круг адресатов и основанием начала данной процедуры):

- обращение физического или юридического лица с заявлением в муниципальный орган власти;

- верификация поданного заявления на предмет соответствия требованиям законодательства;
- подготовка соответствующего проекта правового акта и его согласование в инстанциях;
- вынесение решения путем подписания проекта).

Особенностью определения количества стадий, проходимых при создании нормативных договоров является то, что в их создании могут принимать участие различные органы по уровням власти, а, соответственно, представление касательно заключения договоров у них может быть совершенно разное.

Была выявлена проблема общего доступа к нормативным правовым актам муниципального образования для любого жителя. Ограничение доступности муниципальных актов нарушает принцип демократии. Муниципальные правовые акты публикуются местными средствами массовой информации, небольшого тиражирования, а случается и такое, что правовые акты не содержат положения об опубликовании или указывается размещение акта в сети Интернет, что является нарушением законодательства. Нормативные правовые акты собраны в архив по годам, а это означает, что если не знать точную дату принятия нормативного правового акта, то найти его при всем желании в поиске ни по названию, ни по ключевым словам не удастся.

Также была определена как проблема - недостаточная квалификация специалистов, ответственных за подготовку документов, что автоматически влечет за собой и низкое качество самих нормативных актов. Специалисты не отслеживают изменения, вносимые в федеральное законодательство, не вносят своевременных изменений в правовые акты на муниципальном уровне, а реагируют только на них после проверки надзорных органов. Отсутствие положения в Федеральном законе № 131-ФЗ о сроках приведения муниципальных правовых актов после изменения федерального законодательства порождает определённые противоречия.

Не меньшей проблемой является и отсутствие четкого законодательного регулирования муниципального нормотворчества. Федеральный закон № 131-ФЗ неточно определяет пределы нормативной компетенции, что является и основной проблемой муниципального нормотворчества. Из-за неточностей в законодательстве и происходит его нарушение. Кроме того, в законодательстве много пробелов, которые муниципальные органы пытаются конкретизировать в своих муниципальных актах, выходя тем самым за пределы компетенции. К числу недостатков законодательного оформления системы муниципальных правовых актов следует отнести также отсутствие унификации, употребляемой в тексте Федерального закона № 131-ФЗ понятий, которые, в дополнение к сказанным выше дефектам, вносит неопределённость муниципального нормотворчества, порождает юридические ошибки в деятельности ОМСУ.

Проблемой является и бессистемность правовых актов на муниципальном уровне, и отсутствие их типовых форм. Отсутствие единой правовой базы муниципальных актов в электронном виде создаёт неудобство их быстрого поиска. Иногда сотрудники сами не могут выяснить, действует ли правовой акт или нет. Как правило, муниципальные правовые акты в бумажном виде хранятся в организации пять лет, после чего передаются в архив и их будет отыскать ещё сложнее и с большими временными затратами. Данные обстоятельства обуславливают необходимость систематизации актов на муниципальном уровне, создание единой муниципальной правовой базы для быстрого поиска. Полагаем, что нормативное закрепление правил, приёмов и средств юридической техники приведет и к унификации норм при подготовке проектов муниципальных актов, что положительно скажется на качестве принимаемых органами местного самоуправления правовых актов. Также в целях единства оформления правовых актов муниципальных образований необходимо законодательно закрепить типовые формы муниципальных правовых актов.

Снижение эффективности правовых актов на муниципальном уровне негативно сказывается на регулировании общественных отношений. Сегодня наблюдается очень большое количество правовых актов в каждом муниципальном образовании. Противоречивость, многочисленность, дублирование актов, регулирующих одни и те же правоотношения, вызывают неопределенность при их применении на практике. В целях создания единой системы правовых актов и единого правового поля, устранения противоречивости, засоренности, удобства пользования предлагаем систематизировать муниципальные правовые акты путем принятия консолидированных актов.

Для улучшения работы с регистром муниципальных правовых актов необходимо вести учёт направления муниципальных правовых актов в регистр и вести не только статистику принятых актов, но и осуществлять контрольные мероприятия, проводить экспертизу этих документов.

В целях совершенствования свободного доступа к правовым актам ОМСУ для граждан необходимо на официальных сайтах муниципальных образований создать отдельный раздел «Нормативные правовые акты» и выделить в нем подразделы по отдельным направлениям, например: архитектура и градостроительство, земельные отношения, образование, благоустройство, муниципальный контроль, социальная политика, финансы и т.п., - и размещать в таких подразделах все нормативные правовые акты, касающиеся соответствующего направления. А также следует обеспечить свободный поиск по названию нормативного правового акта и по его отдельным ключевым словам.

Для качественной подготовки правовых актов необходимо постоянно повышать квалификацию муниципальных служащих путём проведения семинаров, тренингов по вопросам подготовки муниципальных правовых актов, в том числе и по вопросам работы с регистром этих документов, а также направлять муниципальных служащих на изучение программ

дополнительного профессионального образования в сфере муниципального нормотворчества.

Нужно комплексное решение проблем правового регулирования нормотворческой и контрольной деятельности ОМСУ. Его основу должны составить в совокупности комплексное укрепление основ местного самоуправления, муниципальных правовых служб, совершенствование учета и систематизации нормотворчества, правового мониторинга муниципалитетов. Предлагается расширить контрольные полномочия органов юстиции в части проведения экспертизы не только уставов муниципальных образований, но и всех муниципальных нормативных правовых актов на стадии их проектов. Такое расширение позволит повысить уровень экспертизы и качества муниципального нормотворчества.

Совершенствование нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, как основного содержания муниципального правотворческого процесса, необходимо осуществлять по нескольким направлениям. Во-первых, через законодательное закрепление общих правил и понятий в отношении муниципального правотворчества (установление принципов юридической техники на этом уровне, регламентация муниципального нормотворчества). Во-вторых, деятельность по систематизации муниципальных правовых актов, чтобы убрать дублирование положений (в том числе совершенствование системы регистрации и ведения реестра муниципальных правовых актов, а также улучшение системы поиска в сети Интернет). В-третьих, повышение качества и разнообразия экспертиз муниципальных правовых актов, как на стадии их принятия, так и в дальнейшем (при этом экспертизы не только на предмет коррупции, но и, например, гендерная экспертиза, лингвистическая экспертиза и т.п.).

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник в 2-х томах. Т. 2 / Алексеев С.С. М.: Юрид. лит., 1982. 436 с.
2. Алешкова Н.П. Современное понятие муниципального правотворчества // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. С. 56-61.
3. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2015. 168 с.
4. Аржанов В.В. Административно-правовая процедура согласования муниципально-правовых актов // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 74-79.
5. Арзамасов, Ю. Г. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов и др. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2020. 463 с.
6. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 10-16.
7. Баранов И.Н. Муниципальный правотворческий процесс: автореф. дис. к. ю. н. Москва. 2016. 73 с.
8. Беляева, О.В. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления / О.В. Беляева, Л.А. Алексеева // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 19 - 21.
9. Бычкова Е.И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 34-46.
10. Вантеева Н.В. Система муниципальных правовых актов: дефекты законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 59-62.
11. Варданян Е. Гендерная экспертиза как механизм общественных изменений [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<http://www.myshared.ru/slide/309061/>. (дата обращения: 15.10.2023).

12. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник МГУ. М.: 1998, № 5. С. 20-26
13. Гаврилов, О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О.А. Гаврилов. М., 1993. 127 с.
14. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1982. 258 с.
15. Ермилина И.А. Уровень муниципального нормотворчества владимирской области: проблемы и пути решения // Трибуна ученого. № 10. 2020. С. 170-175
16. Иванов Р.Н. Юридическая природа нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.
17. Карташов, Н.Н. Технология нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Карташов Николай Николаевич. Москва, 2004. 170 с.
18. Кирилловых А.А. О принятии и действии муниципальных правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4. С. 21-26.
19. Конин, Н.М. Административное право России. / Н.М. Конин. М., 2006. 448 с.
20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.
21. Копылова Е.А. Проблемы муниципального нормотворчества на примере Костромской области // Юридическая наука и практика на рубеже эпох: уроки прошлого, взгляд в будущее (к 135-летию со дня рождения проф. Ю.П. Новицкого): Сборник трудов XIV Всероссийских декабрьских юридических чтений в Костроме. 2018. С. 198-206.
22. Котелевская И.В., Тихомиров Ю.А. Правовые акты. Учебно-

практическое и справочное пособие. М.: Юринформцентр, 1999. 186 с.

23. Куртяк, И.В. Нормотворческая деятельность МВД России: монография. / И.В. Куртяк. М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 127 с.

24. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 960

25. Миронов А. Н. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учебное пособие / А. Н. Миронов, С. Н. Ушаков. Москва:ИНФРА-М, 2020. 289 с.

26. Мурашин А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 3. С. 74-88.

27. О государственном языке Российской Федерации: федеральный закон от 1.06.2005 № 53-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

28. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

29. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

30. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

31. О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

32. О стратегическом планировании в Российской Федерации:

федеральный закон от 06.2014 № 172-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

33. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ: утратил силу // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

34. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

35. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон «» от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

36. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

37. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17.07.2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

38. Овчинников И.И. Подробно об общих принципах местного самоуправления. М.: Юрайт, 2019. 289 с.

39. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и образование, 2012. 1376 с.

40. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты муниципальных образований как источники административного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 1. С. 10-18

41. Официальный сайт прокуратуры Владимирской области URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_33/activity/statistics/office/result (дата

обращения: 15.10.2023)

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Режим доступа: <http://consultant.ru/>.

43. Роговая А.В. Нормотворческая практика муниципалитетов: фактор профессионализма субъекта // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. №4 (47). С. 15-22.

44. Руденко А.В. Надзор за законностью муниципальных правовых актов // Законность. 2010. № 12. С. 15-23.

45. Румянцев М.Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 26-35.

46. Середин П.В. Правотворчество органов местного самоуправления: процедура и результаты // Право и современные государства. 2013. № 6. С. 15-18.

47. Синюков, С.В. О понятии правотворчества / С.В. Синюков // Известия Саратовского университета. 2011. № 2. С.114-116.

48. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред.: Братусь С.Н., Самощенко И.С. М.: Госюриздат, 1962. 281 с.

49. Хобраков Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 22-28.

50. Храмцова, Н.Г. Принципы правотворчества в правовом дискурсе / Н.Г. Храмцова // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 51-53.

51. Шагиева, Р. В. Основы нормотворчества: учебное пособие / Р. В. Шагиева, Н. Н. Димитров. М.: Российская таможенная академия, 2019. 144 с.

52. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2017. 272 с.
53. Damm I.A., Shchedrin N.V., Ronzhina O.V., Akunchenko E.A., Korkhov A.V. Anti-corruption potential of openness and accessibility of municipal legal acts // Journal of Siberian Federal University. Humanities and Social Sciences. 2019. Т. 12. № 3. С. 378-392.
54. De Fine Licht, J. Policy Area as a Potential Moderator of Transparency Effects: An Experiment // Public Administration Review. 2014. 74 (3). Pp. 361-371.
55. García Garcís, J. Open government: Transparency, Participation and collaboration in public administration // Gouvernement ouvert: Transparence, participation et collaboration dans les administrations publiques. 2014. № 24 (54). Pp. 75-88.
56. Meijer A., Hart, P., Worthy, B. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework // Administration and Society. 2018. № 50 (4). Pp. 501-526.
57. Morton A.D. Much ado about newsgathering: personal privacy, law enforcement, and the law of unintended consequences for anti-paparazzi legislation // University of Pennsylvania Law Review. 1999. Т. 147. № 6. С. 1435-1472.