

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Муниципальный правотворческий процесс»

Студент

К.А. Богданова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук, доцент А.Н. Станкин

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

Тольятти 2020

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-правовые основы муниципального правотворческого процесса.....	11
1.1 Понятие и принципы муниципального правотворческого процесса.....	11
1.2 Стадии муниципального правотворческого процесса.....	23
Глава 2 Содержательные особенности муниципального правотворческого процесса.....	35
2.1 Субъекты муниципального правотворчества.....	35
2.2 Понятие, виды, система муниципальных правовых актов	45
Глава 3 Юридическое сопровождение муниципального правотворческого процесса.....	54
3.1 Отдельные вопросы юридической техники в муниципальном правотворчестве.....	54
3.2 Механизмы контроля правотворческой деятельности муниципальных образований.....	63
Заключение.....	74
Список используемой литературы и используемых источников	84

Введение

Конституцией Российской Федерации, принятой на всенародном голосовании в 1993 году, было провозглашено местное самоуправление как одна из основ конституционного строя государства. Местное самоуправление не входит в систему государственной власти и существует наряду с ней, что отражает наличие децентрализации публичного управления в государстве и самостоятельность местного самоуправления в пределах установленных полномочий. Конституционные основы местного самоуправления также включают в себя конституционное право граждан на осуществление самоуправления. Реализация данных конституционных установлений была бы невозможна без соответствующей нормативной регламентации, в том числе и на местном уровне.

Посредством принятия правовых актов в отдельном муниципальном образовании упорядочиваются общественные отношения в сфере организации местного самоуправления в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Муниципальное правотворчество является одним из основных направлений деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Кроме того, на местном уровне важное значение имеет наличие разнообразных форм участия населения в принятии муниципальных правовых актов посредством правотворческой инициативы граждан, проведения местного референдума, публичных слушаний, и других институтов гражданского общества.

Муниципальный правотворческий процесс как единая система действий на законодательном уровне не сформулирован, к тому же он осложнен постоянными демократическими преобразованиями нашего государства и многочисленными изменениями законодательства, затрагивающими сферы деятельности местного самоуправления. Во многих

муниципальных образованиях имеются и проблемы субъективного характера: незнание работниками органов местного самоуправления правил юридической техники, особенностей правотворчества, низкие профессиональные навыки в этой сфере, не проведение правовой и антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, также имеет место недостаточное информационно-методическое обеспечение органов местного самоуправления по вопросам правотворчества, что сказывается на его качестве с точки зрения законности и целесообразности.

Муниципальный правотворческий процесс имеет высокую социальную значимость для местного самоуправления, но несовершенство действующего законодательства, сложности в правоприменении и формирование неоднозначной практики в данной сфере, несомненно, влияют на качество принимаемых муниципальных правовых актов, что и определило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. В теории государства и права учеными-юристами такими как А.И. Бастрыкин, А.А. Иванов, В.П. Малахов, М.М. Рассолов и другими, рассматриваются проблемы правотворчества в целом.

В рамках теории конституционного права, как правило, в составе анализа состояния и перспектив развития местного самоуправления учеными-юристами А.М. Багмет, К.С. Иналкаева, А.С. Прудников, Е.Н. Хазов, Б.С. Эбзеев, Н.Д. Эриашвили, поднимаются некоторые вопросы муниципального правотворчества, но без проведения их подробного анализа.

Научные исследования в сфере муниципального правотворческого процесса в основном посвящены изучению отдельных проблем и вопросов. Как правило, такие работы представлены в виде научных статей С.Н. Акоповой, Н.П. Алешковой, А.Ю. Болдыш, Н.Р. Гагиевой, Е.В. Кузнецовой, Т.В. Цатурян, и других.

Следует отметить, что в научной литературе имеется ряд кандидатских диссертаций о муниципальном правотворчестве либо процессе, а также об отдельных его проблемах. Их авторами являются – Н.П. Алешкова, Н.А. Антонова, Е.И. Бычкова, И.Н. Баранов, Е.А. Каминская, К.О. Сергеева, М.А. Цыремпилова и другие.

Монографических исследований, имеющих комплексный характер, посвященных вопросу муниципального правотворческого процесса и его проблематике, незначительно.

В настоящее время еще не сформировалась единая концепция муниципального правотворческого процесса, не в полной мере разработаны теоретические и прикладные проблемы юридической техники в муниципальной правотворческой деятельности, мало исследованными остаются механизмы контроля муниципального правотворчества. Данные направления, безусловно, имеют большое значение для целей повышения качества муниципальных правовых актов.

Цель исследования заключается в комплексном общетеоретическом исследовании вопроса муниципального правотворческого процесса, анализе нормативной основы и практики правотворчества в муниципальных образованиях, разработке предложений по совершенствованию муниципального правотворческого процесса.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- определить понятие муниципального правотворческого процесса;
- изучить принципы муниципального правотворческого процесса;
- проанализировать стадии муниципального правотворческого процесса;
- изучить круг субъектов муниципального правотворчества;
- определить понятие, виды и систему муниципальных правовых актов;
- проанализировать вопросы юридической техники в муниципальном правотворчестве;

- исследовать виды контроля муниципальной правотворческой деятельности;

- сформулировать предложения по совершенствованию муниципального правотворческого процесса.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с правотворческим процессом на уровне местного самоуправления.

Предмет исследования составляют правовые акты федерального и регионального уровня, правовые акты муниципальных образований, регулирующие вопросы муниципального правотворческого процесса, а также труды ученых-юристов, судебная и административная практика по вопросам муниципального правотворчества.

Методологическую основу исследования помимо диалектико-материалистического метода научного познания, составили общенаучные методы, такие как - анализ, синтез, системный, сравнительный, логический; частнонаучные - социологический, статистический; и также специально-юридические методы - сравнительно-правовой, формально-юридический, технико-юридический, юридической аналогии, толкования правовых норм.

Теоретическую основу составляют, разработанные поименованными выше правоведами и другими авторами, правовые понятия и категории, используемые в правовой науке, характеристика муниципального правотворчества, научные обобщения практики муниципальной правотворческой деятельности.

Нормативную основу составили Конституция Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и другие федеральные законы, правовые акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

Федерации, уставы и иные правовые акты муниципальных образований в Российской Федерации, связанные с темой исследования.

Эмпирическую основу составляют акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других судебных органов, материалы Государственной Думы Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации, и иные материалы, информация по теме диссертационного исследования, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Новизна исследования заключается в проведении комплексного анализа муниципального правотворческого процесса, в том числе формулировании его проблематики и вариантов решения возникающих проблем, выявлении отдельных положений законодательства о местном самоуправлении, нуждающихся в совершенствовании, а также уделено внимание вопросам юридической техники и контроля исследуемого вида деятельности.

На защиту выносятся следующие положения:

- на основе совокупности взглядов ученых правоведов выведен собственный вариант понятия муниципального правотворческого процесса: это один из видов правотворческого процесса, и представляет собой деятельность уполномоченных субъектов, направленную на создание муниципальных правовых актов, их изменение, либо отмену, совершаемую в рамках установленного на территории муниципального образования порядка последовательно совершаемых процедур;

- установлено, что поскольку правотворческая деятельность на местном уровне является частью всей правотворческой деятельности в государстве, к ней применяются общие принципы правотворчества. Набор наиболее распространенных принципов правотворчества включает в себя: демократизм, гуманизм, законность, профессионализм, научная обоснованность и постоянное совершенствование принятых правовых

актов. Дополнительно могут применяться специфические принципы правотворчества, также служащие повышению качества и эффективности процесса создания права;

- автор приходит к выводу, что муниципальный правотворческий процесс состоит из пяти стадий: принятие решения о подготовке проекта правового акта; подготовка проекта правового акта; рассмотрение проекта правового акта; принятие правового акта; официальное опубликование (обнародование) правового акта. Но процедура принятия индивидуально-правовых актов сокращена, состоит из стадий: направление заинтересованным лицом заявления о реализации принадлежащего права; проверка заявления (и в т. ч. представленных к нему документов) на соответствие действующему законодательству; подготовка проекта правового акта; принятие правового акта;

- население муниципального образования является главным субъектом муниципального правотворчества, но фактически реализация правотворчества в муниципальном образовании осуществляется, в основном, посредством разработки и принятия правовых актов органами и должностными лицами местного самоуправления;

- установленная законодательством совокупность актов системы муниципальных правовых актов является открытой, и может быть дополнена в связи с исполнением вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в рамках уставного нормотворчества;

- устав муниципального образования и решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан, оформленные в виде правовых актов, имеют равнозначную юридическую силу в системе муниципальных правовых актов. Но являясь первоосновой для муниципального правотворчества в конкретном муниципальном образовании, и равнозначным статусу Конституции Российской Федерации, региональной

Конституции (Уставу), устав муниципального образования в части авторитетности возглавляет систему муниципальных правовых актов;

- соглашения о передаче осуществления части полномочий не составляют систему муниципальных правовых актов, имеют лишь признак нормативности, и по своей природе представляют собой нормативные правовые договоры, в результате заключения которых устанавливаются, изменяются или отменяются общеобязательные правила, юридические нормы;

- поскольку в Российской Федерации унифицированные правила юридической техники так и не утверждены, качество и эффективность муниципальных правовых актов возможно достигнуть через использование общепринятых норм и правил, научно-практических материалов и рекомендаций (которые, кстати, могут быть основой для разработки и утверждения правил юридического оформления правовых актов в муниципальном образовании);

- осуществление органами прокуратуры, судебными органами, территориальным органом уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований мероприятий по контролю за издаваемыми муниципальными правовыми актами оказывает положительное влияние на развитие правотворческого процесса, в том числе, способствует повышению качества издаваемых муниципальных правовых актов;

- предложено внести изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: в ст. 2 - в части включения терминов «муниципальный правотворческий процесс», «обнародование (опубликование) муниципального правового акта», а также «глава муниципального образования» (исключив из ст. 36 формулировку относительно этого должностного лица); в п. 1 ст. 46 - в части включения прокурора в качестве субъекта правотворческой инициативы; относительно

установления положений о необходимости проведения в отношении муниципальных нормативных правовых актов и их проектов антикоррупционной экспертизы в соответствии с действующим законодательством и установления положений о заблаговременном направлении представительными органами в орган прокуратуры проектов правовых актов представительных органов до их рассмотрения и принятия.

Теоретическая значимость магистерской работы заключается в обобщении теоретического опыта нормативного регулирования муниципального правотворческого процесса. Также, предпринята попытка формулирования понятия «муниципальный правотворческий процесс». В исследовании раскрывается сущность и содержание муниципального правотворческого процесса, его положение в осуществлении местного самоуправления.

Результаты исследования могут способствовать развитию теории государства и права, муниципального права в части правотворческого процесса. Данная диссертация может стать основой для более глубоких исследований.

Научно-практическая значимость магистерской работы определяется возможностью использования положений и выводов, сформулированных в диссертации, при совершенствовании правового регулирования и практики в сфере муниципального правотворческого процесса.

Теоретические положения и практические выводы, содержащиеся в настоящей диссертации, были апробированы путем отражения в опубликованной статье автора «К вопросу о понятии, видах, системе правовых актов муниципальных образований» (Юридический факт, 17.06.2019, выпуск № 56).

Настоящее диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-правовые основы муниципального правотворческого процесса

1.1 Понятие и принципы муниципального правотворческого процесса

По своей социальной сущности правотворческий процесс - это деятельность по превращению и оформлению воли в правовой акт, приданию содержащимся в нем правилам поведения обязательного характера.

Правотворческий процесс является неотъемлемой частью всего правообразовательного процесса. Последний включает не только правотворческий, но и весь подготовительный процесс образования права, предшествующий ему, потребность в котором обусловлена постоянно существующей необходимостью повышения качества издаваемых правовых актов.

Правотворческий процесс муниципальных образований является одной из частей всей правотворческой деятельности нашего государства, существует наряду с правотворческим процессом на федеральном, региональном уровнях.

Для наиболее полного достижения целей и решения задач по теме исследования, в первую очередь предлагается раскрыть понятие «муниципальный правотворческий процесс».

В настоящее время, понятие «муниципальный правотворческий процесс» не установлено, и в правовой науке не сложилось единства мнений по данному вопросу [3]. И пока среди правоведов не существует единой позиции, рассматриваемый правовой вопрос будет оставаться достаточно актуальным в научной среде.

Термин «муниципальный правотворческий процесс» является сложным понятием, поэтому для начала необходимо понять значение общего понятия - «правотворческий процесс».

Данный термин состоит из трех относительно самостоятельных частей, значение которых заключается в следующем:

- право, как определяющее «направленность этого вида деятельности - создание права, правовых норм» [98], а также очерчивает «конкретный круг субъектов» [98] (органы государственной власти и местного самоуправления, население);

- творчество, как «деятельность, направленная на создание материальных и культурных ценностей, как правило, ассоциируется в сознании людей с некой свободной реализацией воли субъектов» [98];

- процесс, «который понимается как последовательная смена состояний, тесная связь закономерно следующих друг за другом стадий развития, представляющих непрерывное единое движение» [9].

Далее, обратимся к анализу сформированных теоретических положений относительно исследуемого понятия.

Долгое время, под понятием «правотворческий процесс» подразумевался только правотворческий процесс уполномоченных государственных органов власти, термины «правотворческий процесс» и «законотворческий процесс» нередко использовались в правовой науке в качестве синонимов. Такого мнения в своих работах придерживались, например, С.С. Алексеев [2, с. 79-80], В.М. Корельский [90] и другие исследователи.

Теперь законотворчество является лишь одним из видов правотворчества, и в отличие от остальных видов правотворчества, его субъектами являются определенный круг государственных органов власти (например, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, и другие) и отдельные должностные лица, замещающие высшие государственные должности (такие как Президент и Председатель

Правительства Российской Федерации, и другие). Правовыми актами, принимаемыми в процессе законотворчества, являются только законы, они распространяют свое действие на всю территорию государства и занимают высокое положение по юридической силе в системе правовых актов, являются ее основной, но это далеко не вся ее часть.

Подзаконное, непосредственное (референдум) и делегированное правотворчество также являются самостоятельными видами правотворчества наравне с законотворчеством.

Эти виды сочетаются в муниципальном правотворчестве, поскольку:

- принятие на уровне муниципалитета отдельного набора муниципальных правовых актов по местным вопросам предусмотрено законом;

- принимаемые правовые акты не противоречат положениям закона;

- к его субъектам относятся население, органы местного самоуправления (далее по тексту возможно употребление – МСУ) и их должностные лица;

- регулируют общественные отношения в пределах территории муниципального образования (далее по тексту возможно употребление – МО).

Как мы видим, «термины «правотворчество», «законотворчество» по своему содержанию поглощают друг друга в порядке убывания, поскольку своим объектом имеют «право», «закон» соответственно» [99, с 14].

Относительно понятия «правотворчество» М.А. Цыремпилова приходит к выводу, что «правотворчество - это деятельность уполномоченных субъектов, направленная на создание, изменение, отмену правовых норм, облакаемых в определенные источники права, в которых отражается воля политических сил, находящихся у власти» [99, с. 14].

Концепция этого автора сводится к тому, что правовые акты априори выражают исключительно интересы правящих субъектов, что думаю, противоречит демократическим принципам. Правовые акты в

демократическом правовом государстве должны отражать волю всего общества, народа.

А вот С.Н. Братановский считает, что «правотворчество — это деятельность по принятию, изменению и отмене юридических норм. Правотворчество является составной частью правообразования. Правотворчество выступает как завершающий этап правообразования» [11, с. 150]. С ним согласны и другие ученые, которые также приводят аналогичные понятия [89].

Что касается понятия «правотворческий процесс», то, в частности, И.С. Кич, видит его как «деятельность, протекающую в особом порядке и представляющая собой систему последовательно совершаемых действий (процедур), посредством которых принимаются нормативные правовые акты» [22].

С.В. Филатов считает, что «правотворческий процесс - это совокупность процедур (правил, требований), а также соответствующих им правотворческих действий, связанных с разработкой, обсуждением, принятием и введением в действие нормативных правовых актов. Цели правотворчества достигаются в рамках правотворческого процесса, а непосредственно правотворческий процесс представляет собой форму выражения правотворчества. Деятельность любых органов власти государства происходит в определенных процессуальных и процедурных формах, состоит из этапов, имеет границы и пределы» [97].

Н.А. Любимовым верно подмечено: «понятие «правотворчество» не только корреспондирует, но и синонимично с понятием «правотворческий процесс». В юридической литературе существуют различные определения, раскрывающие понятие «правотворческий процесс», однако все они являются остенсивными, ... Правотворческие цели достигаются посредством правотворческого процесса, и сам правотворческий процесс является формой правотворческого выражения» [31, с. 64].

В последние годы в российской правовой науке появляются исследования о проблематике местного самоуправления, где, в частности, формулируются варианты самостоятельных понятий муниципальный правотворческий процесс и муниципальное правотворчество.

Так, по мнению Т.С. Масловской, «правотворчество в области местного самоуправления – это деятельность, направленная на познание и оценку правовых потребностей государства, общества и населения муниципальных образований, разработку и принятие уполномоченными субъектами правовых актов в области местного самоуправления, а также их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену; ... является частью правообразования, в ходе, которого осуществляется анализ и оценка сложившейся правовой действительности, выработка взглядов и концепций о будущем правового регулирования, а также разработка и принятие правовых предписаний» [32, с. 22].

И.Н. Баранов в своем исследовании приводит понятие «муниципальный правотворческий процесс» являющийся, по его мнению, «деятельностью, осуществляемой на основе комплексных планов непрерывной, целенаправленной, стадийной, политико-правовой деятельности населения, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по выявлению потребностей в правовом регулировании общественных отношений, возникающих при осуществлении местного самоуправления, а также по разработке проектов муниципальных правовых актов, их экспертной оценке, обсуждению, принятию муниципальных правовых актов и их промульгации в нормативно установленном порядке» [7, с. 38].

Тем самым, авторы в своем определении понятия попытались охватить в одной конструкции весь спектр содержания муниципальной правотворческой деятельности.

Существуют также иные формулировки исследуемого понятия, отражающие в себе положения действующей правовой регламентации норм законодательства в данной сфере.

«Муниципальное правотворчество является деятельностью населения и (или) органов и должностных лиц местного самоуправления, направленной на создание, изменение, отмену правовых норм по вопросам местного значения и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в пределах территории муниципального образования» [99, с. 15], - отмечает М.А. Цыремпилова.

Е.Н. Кузнецова приходит к формулировке понятия исследуемого процесса и понимает его как - «нормативно определенную деятельность установленного круга субъектов, направленную на решение сопряженных с их статусом вопросов посредством принятия, изменения и отмены муниципальных правовых актов в рамках логично сменяющих друг друга стадий» [27, с. 13].

Приведенные выше мнения, отражают, по сути, однообразное представление ученых-юристов о муниципальной правотворческой деятельности.

Существует мнение о том, что понятия муниципальное правотворчество и муниципальный правотворческий процесс не могут являться синонимами. К таким авторам, в частности, относится И.Н. Баранов, который относит муниципальное правотворчество к нормативно нерегулируемому труду каких-либо людей, связанный с созданием проектов правовых актов для целей решения вопросов в сфере местного самоуправления; результаты их деятельности не имеют общеобязательного характера на территории муниципалитета; такая деятельность законодательством не урегулирована, формально не осложнена [7, с. 14].

Этот исследователь во многом убедителен, но думаем, следует ориентироваться на выше описанную позицию большинства ученых -

правотворческий процесс и правотворческая деятельность синонимичны. И, действуя по аналогии, муниципальное правотворчество и муниципальный правотворческий процесс - понятия однородные, и нет необходимости производить их разграничение.

Принимая во внимание исследованные определения правоведов, можно сделать вывод, что имеется возможность принять всю совокупность взглядов на существующие концепции понятия муниципального правотворческого процесса, поскольку они обязательно затрагивают одни и те же предмет и сферу правового регулирования, имеют схожих субъектов правотворчества, а также результаты деятельности. Поэтому, приходим к формулированию такого понятия исследуемого процесса: муниципальный правотворческий процесс является одним из видов правотворческого процесса, и представляет собой деятельность уполномоченных субъектов, направленную на создание муниципальных правовых актов, их изменение, либо отмену, совершаемую в рамках установленного на территории муниципального образования порядка последовательно совершаемых процедур.

Правотворчество, как и любая другая деятельность, основано на определенных принципах.

Принципы, как известно, являются основными руководящими началами, которые составляют основу любой теории, доктрины, науки.

Так, и для целей правового регулирования муниципального правотворческого процесса его принципы имеют немаловажное значение. С одной стороны, для субъектов муниципального правотворчества принципы определяют направления совершенствования нормативного правового регулирования; с другой стороны, принципы могут использоваться как юридическое основание при наличии пробелов законодательного регулирования [8, с. 2144].

Ж.П. Борсова замечает, что такие принципы должны обладать свойствами: устойчивость, стабильность, фундаментальный характер [10].

Отдельно принципы муниципального правотворческого процесса практически не выделяются. Но поскольку правотворческая деятельность на местном уровне является частью всей правотворческой деятельности в государстве, применение общих принципов правотворчества на местном уровне не будет противоречивым. Точно так же, принципы правотворческого процесса не могут быть отделены от принципов правотворчества, поскольку принцип части одновременно и принцип целого.

В целом, правовые принципы всех уровней правотворчества фактически в нашей стране одинаковы, поскольку правовые акты не могут противоречить федеральному и региональному законодательству, и они включены в общее правовое пространство. Тем не менее, принципы муниципального уровня имеют ряд особенностей, поскольку:

- во-первых, установлен приоритет в развитии реализации форм участия общественности в принятии решений по местным вопросам;

- во-вторых, разработчики проектов правовых актов - непрофессионалы, которые зачастую не имеют юридической подготовки, из этого вытекает проблема реализации принципов профессионализма и научности.

Основных и общепризнанных принципов правотворчества не более десяти, в частности, к ним относятся следующие.

Принцип демократизма связан с концепцией построения демократического государства в Российской Федерации, где народ - единственный источник власти, свою власть он осуществляет как непосредственно (референдум, всенародное обсуждение проектов правовых актов, народная правотворческая инициатива), так и косвенно (посредством представительных органов). Данные положения гарантированы и присутствуют также на местном уровне.

Принцип гуманизма основан на положениях ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание,

соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.» [25], а также на ч. 2 ст. 55 Основного закона: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.» [25]. Право издания таких актов может быть реализовано только в случае необходимости защиты конституционного строя, морали, прав и законных интересов других лиц, обеспечения защиты страны и государственной безопасности [25], например, в состоянии военного положения или чрезвычайной ситуации.

Следовательно, этот принцип выражается в социальной направленности издаваемых правовых актов, защите гражданских прав и свобод, максимального удовлетворения материальных и духовных потребностей человека.

Принцип законности правотворчества означает, что субъектами правотворчества при осуществлении своей деятельности должны соблюдаться требования закона строго и неуклонно. В правотворчестве установлены: приоритет норм международного права над нормами национального права; субконституционный характер правотворчества, касающийся высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ; невозможность издавать правовые акты, противоречащие Основному Закону РФ и федеральным законам; соблюдение требований законности, направленных на недопущение совершения нарушений прав, свобод человека и гражданина, а также компетенции органов государственной власти по объему и предмету правового регулирования [7, с. 47-48; 89, с. 137].

Соблюдение данного принципа, мы часто можем наблюдать в преамбулах муниципальных правовых актов (особенно нормативных): перечисляются акты законодательства «во исполнение» которых, либо «в соответствии с» которыми, либо «руководствуясь» которыми издан данный правовой акт.

В правотворческой деятельности также важен принцип научной обоснованности, который заключается в привлечении соответствующих представителей научного сообщества на стадиях создания правового акта, применении накопленного опыта нормативного регулирования и практики реализации правовых норм, адекватном отражении в принимаемых правовых актах реального положения и перспективы дальнейшего развития конкретной территории.

Данный принцип возможно реализовывать в таких формах как например: формирование рабочей группы (комиссии) для целей подготовки правового акта, содержащей в своем составе представителей научных и образовательных организаций в соответствующей сфере; либо обращение таким представителям при подготовке проекта правового акта для дачи квалифицированных предложений и рекомендаций, и тому подобное.

Особый интерес представляет принцип постоянного технического совершенствования принятых правовых актов. Еще иначе этот принцип называется - принцип юридической техники. Он является основой в процедуре подготовки и принятия правового акта. Принцип включает в себя использование накопленных правовой наукой и проверенных на практике наиболее действенных приемов и методов подготовки проектов правовых актов, грамотное изложение концепции правового акта и логического построения правового материала, отвечающее общепринятым стандартам и правилам.

Применение данного принципа имеет большое значение, прежде всего, для повышения эффективности и качества принимаемых правовых актов. Ведь степень восприятия текста правового акта и его содержания, а также эффективность его применения зависит от степени: логичности и последовательности изложения содержания этого правового акта; правильности применения юридической терминологии, разработанной юридическим сообществом; грамотности оформления его согласно установленных правил и требований.

Профессионализм как принцип предусматривает «осуществление правотворческой деятельности специалистами-правоведами, а также специалистами в других областях знаний, привлекаемыми на различных стадиях правотворческого процесса для проведения научных и специализированных экспертиз» [89].

Следует отметить один важный момент, предполагаем, что при реализации данного принципа необходимо учитывать, что правовые акты обязательно должны разрабатываться лицами (органами), на практике реализующими тот вопрос местного самоуправления, который затрагивается в разрабатываемом правовом акте. В случае если проект правового акта разрабатывается лицами (органами) не занимающимися юридической работой, проект обязательно должен пройти правовую, антикоррупционную экспертизу специалистами-правоведами.

К принципам правотворчества некоторые исследователи также относят принцип гласности. Опосредованное самоуправление населением через своих уполномоченных представителей должно быть обеспечено механизмами получения им информации и осуществления контроля, в том числе и за данной деятельностью. Будет недопустимым, если о важном нормативном документе (его проекте), относящемся к широкому кругу лиц, известно небольшому кругу представителей местных органов власти.

Принцип «проявляется в обязательном использовании средств массовой информации для ознакомления населения с принятыми муниципальными правовыми актами, деятельностью органов местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает открытость муниципального правотворческого процесса, укрепляет взаимодействие населения муниципальных образований и органов местного самоуправления, что положительно отражается на качестве муниципальных правовых актов, имеет просветительское значение» [7, с. 55].

Отметим, что принципы правотворчества применяются в комплексе, поскольку только так проявляется их эффективность.

Будет не правильным склониться к выводу, что этот перечень принципов является закрытым. Ведь существуют также и другие принципы, правотворчества, служащие повышению качества и эффективности процесса создания права.

Например, Е.Н. Кузнецовой выделяются собственные специфические принципы исследуемого процесса, такие как:

- «- практичность правотворческого решения;
- понятийно-терминологическая определенность;
- достаточная мотивированность норм права;
- планирования и программного обеспечения» [28, с. 151].

Свои специальные принципы муниципального правотворческого процесса выделяет и И.Н. Баранов, например, такие как:

- гарантированность непосредственного принятия населением решений по вопросам местного значения;
- участие населения в правотворческом процессе, организуемом органами местного самоуправления,
- самостоятельность принятия муниципальных правовых актов;
- финансовое обеспечение муниципального правотворческого процесса;
- непрерывность муниципального правотворческого процесса [7, с. 56].

Также М.А. Цыремпилова дополняет существующие основные принципы иными: «своевременность, плановость, системность, исполнимость» [99, с. 16].

Исследовав существующие принципы правотворчества, мы видим, что данный набор принципов обширен и достаточен, чтобы служить основой при разработке и принятии качественных и эффективных муниципальных правовых актов.

1.2 Стадии муниципального правотворческого процесса

Установив понятие «муниципальный правотворческий процесс» и его принципы, необходимым признается также анализ системы элементов последовательно совершаемых процедур (стадий), составляющих данный процесс.

Каждая стадия правотворческого процесса представляет собой самостоятельный этап, организационно-обособленный набор взаимосвязанных действий уполномоченных субъектов, ориентированных на формирование правового акта. Завершение каждой из стадий правотворческого процесса указывает на то, что работа по созданию правового акта переходит на следующую самостоятельную ступень.

До настоящего времени, в вопросе о количестве и наименовании стадий муниципального правотворческого процесса отсутствует единый подход.

А.П. Альбов считает, что исследуемый процесс состоит таких этапов как:

«подготовка к созданию нормативного правового акта; процедурные действия по принятию нормативного правового акта и доведения его до субъектов правоотношений» [75, с. 20];

Автор также добавляет, что каждый из этих этапов еще внутри подразделяется на взаимосвязанные части [75, с. 20].

В.А. Щепачев выделяет пять стадий в исследуемом процессе:

- инициирование проекта правового акта;
- подготовка и оформление проекта правового акта;
- внесение проекта правового акта для рассмотрения;
- рассмотрение проекта правового акта;
- вступление в силу правового акта [101].

К.О. Сергеева, анализируя о стадиях муниципального правотворческого процесса, приходит к следующему набору из четырех стадий:

- стадия правотворческой инициативы;
- рассмотрение проекта правового акта;
- принятие правового акта в окончательном виде;
- обнародование принятого правового акта [88, с. 17].

Таким образом, при рассмотрении вопроса о стадиях правотворческого процесса, исследователи приходят к схожим выводам в разрешении проблемы количества и наименования стадий правотворчества. Одни ученые считают необходимым детализировать стадии, другие же - их укрупняют, также имеет место подмены одного понятия и явления другим.

По результатам анализа вышеперечисленных позиций, мы видим, что муниципальному правотворческому процессу присущи, как правило, стадии:

- принятие решения о подготовке проекта муниципального правового акта (далее по тексту возможно употребление – МПА);
- подготовка проекта МПА;
- рассмотрение проекта МПА;
- принятие МПА;
- официальное опубликование (обнародование) МПА.

Следует также заметить, что процедура принятия индивидуально-правовых актов имеет некоторые отличия, она значительно сокращена, в силу ограниченного характера воздействия таких правовых актов на общественные отношения.

В данном процессе стадии внесения правотворческой инициативы не имеется, поскольку принятие такого акта, как правило, основано на обращении гражданина (либо организации) с заявлением о реализации принадлежащего им права. К тому же, по таким правовым актам не проводятся публичные слушания (общественные обсуждения).

Таким образом, относительно индивидуально-правовых актов можно выделить следующие стадии муниципального правотворческого процесса:

- направление заинтересованным лицом заявления о реализации принадлежащего права;
- проверка заявления (и в т. ч. представленных к нему документов) на соответствие действующему законодательству;
- подготовка проекта правового акта;
- принятие правового акта.

Что же касается содержания стадий муниципального правотворческого процесса, здесь можно выделить следующие особенности.

Решение о подготовке проекта правового акта связано с проявлением правотворческой инициативы заинтересованных лиц.

Правотворческая инициатива выражается во внесении заинтересованным(и) лицом(ами) подготовленного проекта МПА в компетентный орган (или должностному лицу) местного самоуправления, в установленном муниципальным правовым актом порядке.

Правотворческой инициативе «как начальной стадии правотворческого процесса, не уделяется должного внимания либо рассмотрение происходит в отрыве от современных реалий правотворческого процесса России.» [97], - делает вывод С.В. Филатов.

Смею предположить, что на уровне муниципалитетов данная проблема кроется в отсутствии четкого представления целей и принципов правотворческого процесса, процедурного порядка реализации правотворческой инициативы, пределов компетенции муниципального органа.

На местном уровне правовые отношения в сфере правотворческой инициативы основываются на федеральном законодательстве (общие положения), муниципальных актах.

На муниципальном уровне подлежит установлению порядок регулирования вопросов внесения проектов правовых актов, а также перечень и форма прилагаемых к ним документов (см. ч. 2 ст. 46 [52]).

Фактически, во многих муниципалитетах (особенно небольших) указанные правовые акты не утверждались, либо приняты значительное время назад и не актуализируются; большинство из числа принятых относятся к правотворческой деятельности именно представительных органов.

Предполагаю, это происходит потому, что подобное внесение проектов МПА осуществляется в порядке сложившейся практики уполномоченными лицами местных администраций в представительные органы.

Следует отметить, что правотворческие органы (и должностные лица), утверждая такие порядки, по-разному решают вопрос о совокупности документов, которые могут являться приложениями к вносимому проекту правового акта; и почему-то многие воздерживаются от установления формы данных документов.

Следует отметить, в частности, что на практике инициирование со стороны населения МО в местном правотворчестве незначительно. О праве народной правотворческой инициативы во многих небольших муниципалитетах упоминается, в основном, только в уставах МО, в форме общих положений, но общие положения не дают полного понимания порядка всей процедуры.

Этот фактор не позволяет данной форме народного участия в управлении общественными делами развиваться и фактически реализовываться.

Как правило, в представительных органах широко распространено планирование правотворческих инициатив, которое, кстати, предшествует инициированию разработки и принятия правовых актов [101].

Планирование правотворческих инициатив может осуществляться в формах утверждаемых планов деятельности, предусматривающих разделы планируемой правотворческой деятельности:

- недельный, месячный, квартальный, полугодовой план работы;
- годовой (или перспективный) план деятельности.

Так например:

-Екатеринбургской городской Думой разрабатываются и обнародуются примерные полугодовые планы работы [71];

-Земским Собранием Частинского муниципального района Пермского края - ежегодные планы работы [69];

-Думой городского округа «Город Лесной» - ежеквартальные планы работы [70].

Исходной категорией планирования правотворческой работы является поставленная правовая цель, которая должна обязательно быть достигнута в установленный срок. Цели выстраиваются по признаку своей приоритетности, отражаются в принимаемых правовых актах как в необходимом результате, также необходимо учесть ограниченность во времени и в средствах их достижения. Как отмечают некоторые исследователи: «Следуя намеченным целям планируемые акты должны стимулировать интенсивное развитие общественной жизни, полностью отвечая потребностям такого развития» [102, с. 92].

Проекты муниципальных правовых актов, как правило, разрабатываются в форме:

- нового акта;
- изменений и дополнений действующих актов;
- новой редакции действующего правового акта [24].

На этой стадии проводится ряд мероприятий организационного характера:

- подготовка ответственными исполнителями текста проекта правового акта (в т. ч. прилагаемых к нему обосновывающих материалов);

- согласование проекта правового акта с заинтересованными лицами, а в отдельных случаях, и обсуждение его на публичных слушаниях, и тому подобное;

- проведение необходимых экспертиз (правовой, антикоррупционной, независимой, и другие) и оценки (регулирующего воздействия, и другие) проекта правового акта;

- доработка и подготовка проекта правового акта для рассмотрения уполномоченным органом [38, с. 133].

На этом этапе от разработчиков проектов требуются определенные специальные знания и навыки, такие как: знание основ правового регулирования, знание общего и отраслевого законодательства, знание правил юридической техники, владение спецификой юридического языка (стиля).

Считаем, что именно на этапе подготовки проекта правового акта раскрывается сущность правотворческого процесса, в части творческой его составляющей. И здесь, как правило, отражается коллективность производимой работы (взаимодействие разработчиков проекта, лиц его проверяющих и согласующих, а еще и местного населения), результатом которой является проект правового акта как компромисс мнений.

Далее, по завершении описанной процедуры, проект муниципального правового акта вносится в орган, уполномоченный рассматривать и принимать в установленном порядке такой проект. Процедура рассмотрения и принятия дифференцирована в зависимости от вида уполномоченного органа: единоначальный (например, глава муниципального образования), коллегиальный (например, представительный орган) [38, с. 137].

На примере практики, сложившейся в городе Перми [79], городе Иркутск [77], приходим к выводу, что по результатам рассмотрения проекта правового акта принимается решение:

- о принятии проекта (а если проект рассматривается в двух чтениях: о принятии проекта в 1 чтении, во 2 чтении);

- о направлении проекта на доработку;
- об отклонении проекта.

Этот перечень видов решений применяется преимущественно в коллегиальных органах. В единоначальных органах, на стадии рассмотрения проектов правовых актов, имеется отличие в формулировке такого этапа: проект правового акта не принимается, а передается на подпись руководителю органа (на примере практики администрации города Белгорода и администрации городского округа «Город Чита») [72, 76].

Если по проекту правового акта было решено направить его на доработку, тогда такой проект обязательно должен быть возвращен ответственному лицу (разработчику проекта). Доработка проекта по своему содержанию схожа с процессом подготовки проекта.

Затем, после завершения издания правового акта, процесс переходит в стадию обнародования (опубликования) правового акта, в рамках которой между местной властью и местным населением устанавливается контакт посредством обязательного опубликования правового акта в печатных средствах массовой информации (далее по тексту возможно - СМИ). Печатные СМИ должны обязательно иметь закрепленный уставом муниципального образования статус источника официального опубликования муниципальных правовых актов.

Поскольку периодическая публикация печатных СМИ мероприятие дорогостоящее для местных бюджетов, то в последнее время, муниципальными органами власти на смену (либо в дополнение) печатным СМИ внедряется их аналог - сетевое издание (сайт в сети «Интернет», зарегистрированный в качестве СМИ, учрежденный либо соучрежденный органом местного самоуправления). Статус источника официального опубликования муниципальных правовых актов сетевое издание приобретает в таком же порядке, как и печатные СМИ.

Также, обнародование муниципальных правовых актов может производиться «как путем неофициального опубликования ..., так и иными

способами, и средствами информирования и оповещения ... При этом размещение правовых актов в указанных источниках не будет являться официальным опубликованием, с ним не может связываться факт вступления в силу муниципальных правовых актов» [38, с. 138].

Далее, правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом МО с учетом требований Федерального закона от 06.10.2003 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон № 131-ФЗ). Обращаем внимание, что в данном Законе имеется оговорка в части нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах - они вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (см. ст. 47 [52]).

Выполнение данной стадии завершает муниципальный правотворческий процесс, так как этим официально реализуется стоящие перед правотворчеством задачи.

Из данного анализа следует, что залогом успешной работы в муниципальном правотворческом процессе является точное соблюдение установленного порядка действий, а также понимание и оценка производимой работы на каждой стадии процесса создания правового акта.

Рассмотрев теоретические аспекты стадий муниципального правотворческого процесса, необходимо также провести анализ исследуемого явления с практической стороны, выявить проблематику по теме производимого в настоящем параграфе исследования.

Муниципальный правотворческий процесс гарантирован положениями Федерального закона № 131-ФЗ [52].

Других правовых актов федерального уровня, регулирующих правоотношения по теме исследования как об отдельном, самостоятельном процессе в целом не выявлено, поскольку муниципальный правотворческий процесс - это самостоятельный вопрос в каждом муниципальном

образовании Российской Федерации, его процедура не регламентируется централизованным способом.

Выше указанный Федеральный закон содержит лишь самые общие положения, касающиеся взаимоотношений в сфере муниципального правотворческого процесса [52].

Как отмечено в предыдущем параграфе настоящей работы, единообразное определение «муниципальный правотворческий процесс» на уровне РФ не установлено. Как правило, его понятие также отсутствует и в правовых актах на муниципальном уровне. В случае необходимости, при помощи проведения анализа формулировки понятия «муниципальный правовой акт» Федерального закона № 131-ФЗ и других норм этого документа, регулирующих правоотношения о МПА, возможно вывести искомое понятие, но это ведь не самый действенный способ решения правовой проблемы.

Поэтому, считаем, законодателю необходимо ввести в Федеральном законе № 131-ФЗ термин «муниципальный правотворческий процесс».

В Федеральном законе № 131-ФЗ по вопросам, связанным с правовыми актами, неоднократно употребляется формулировка «официальное опубликование (обнародование)» [52].

Определение термина «обнародование (опубликование) муниципального правового акта» не установлено, что, полагаем, с учетом не всегда высокого уровня качества правотворчества, наличия деформаций в применении юридических технологий авторами проектов актов, влечет двусмысленность в применении норм принятого правового акта в части вступления его в силу.

При исследовании норм, регулирующих государственный правотворческий процесс, аналогичных муниципальному правотворческому процессу, следует, что понятия «обнародование» и «опубликование» являются не тождественными.

Так из смысла ст. 1 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» понятно, что на территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального собрания РФ, которые официально опубликованы; исходя из дальнейших положений этого Федерального закона, под опубликованием понимается именно размещение перечисленных выше актов в определенных печатных СМИ; статьей 5 данного Закона устанавливается, что федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания РФ наряду с опубликованием могут быть доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме [44].

При замене механизма официального опубликования муниципальных правовых актов на их обнародование могут порождаться значительные сомнения, споры по вопросам законности процедуры вступления в силу правовых актов и возможности их реализации.

Для исключения такой неопределенности, предлагаем установить в тексте Федерального закона № 131-ФЗ определение понятия «опубликование (обнародование) муниципального правового акта», аналогично тому, как это было определено в федеральных правовых актах.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит в ст. 7 положений об антикоррупционной экспертизе муниципальных НПА и их проектов [52], хотя считается общепринятым то, что процедура антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных правовых актов является неотъемлемой частью стадии подготовки правовых актов в муниципальном правотворческом процессе.

Федеральным законом № 131-ФЗ установлены полномочия в сфере осуществления мер по противодействию коррупции в границах

муниципальных образований всех видов (см. статьи 14, 15, 16, 16.2 [52]), и Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» на территории Федерации в отношении нормативных правовых актов и их проектов установлен принцип обязательности проведения антикоррупционной экспертизы (ст. 2 [51]).

Для целей исполнения требований федерального законодательства и взаимосвязи норм, указанных выше Законов, предлагаем включить в ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ пункт, содержащий положения о необходимости проведения в отношении муниципальных нормативных правовых актов и их проектов антикоррупционной экспертизы.

Итак, по итогам проведенного исследования в рамках главы 1 настоящей магистерской диссертации было сформулировано понятие, охарактеризованы принципы и проанализированы стадии муниципального правотворческого процесса.

Для того чтобы установить формулировку исследуемого понятия потребовалось обратиться к таким понятиям как муниципальное правотворчество, правотворчество, законотворчество. Что, в том числе, позволило согласиться с позицией: муниципальный правотворческий процесс во многом равнозначен муниципальному правотворчеству. Понятие муниципальный правотворческий процесс является сложным, комплексным, поэтому его единообразная формулировка так и не определена. Анализируя позиции ученых, приходим к собственному формулированию понятия исследуемого процесса.

Принципы муниципального правотворчества играют не маловажную роль в правовом регулировании предмета нашего исследования. Муниципальному правотворчеству присущи как общие принципы правотворчества, которые были охарактеризованы в настоящем исследовании, также выявлен ряд специальных принципов данного процесса. Набор принципов представляется достаточно большим, что

способствует обеспечению более высокого качества и эффективности муниципальных правовых актов.

Также установлено, что исследуемый процесс состоит из ряда стадий, вопрос о конкретном перечне стадий является не совсем определенным. Анализируя позиции ученых, приходим к мнению, что в муниципальный правотворческий процесс, как правило, распределяется на пять стадий. Каждая из стадий имеет самостоятельные цели, определенный круг субъектов, свои результаты; стадии последовательно взаимосвязаны между собой.

Нами в ходе исследования выявлены некоторые проблемы законодательства по поводу единообразного правового регулирования таких важных аспектов как:

- понятие «муниципальный правотворческий процесс»;
- понятие «опубликование (обнародование) муниципального правового акта»;
- являются ли «обнародование» и «опубликование» тождественными;
- отсутствие положений об обязательности проведения антикоррупционной экспертизы в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов.

В ходе исследования предложены способы решения данных правовых проблем.

В условиях становления страны как правового государства муниципальный правотворческий процесс должен быть направлен на повышение качества издаваемых муниципальных правовых актов. Для реализации этих задач, необходимо иметь полное и единообразное научное видение по выше исследованным вопросам, а также совершенствовать действующую нормативную правовую базу.

Глава 2 Содержательные особенности муниципального правотворческого процесса

2.1 Субъекты муниципального правотворчества

Положениями ст. 130 Конституции РФ устанавливается, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и осуществляется гражданами посредством форм прямого волеизъявления либо через органы местного самоуправления [25].

Поэтому некоторые ученые, на наш взгляд, правильно отмечают то, что при чрезвычайной значимости конституционных форм непосредственной демократии в рамках системы местного самоуправления, вопросы местного значения фактически реализуются в основном посредством деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований, в этом и состоит известная степень условности народовластия. Народ, являясь юридически полномочным субъектом, предпочел делегировать данную ему власть органам народного представительства [35, с. 131].

Органы местного самоуправления, как и любые другие органы публичной власти, также принято классифицировать по видам. «Наличие видовой классификации субъектов муниципального правотворчества имеет большое значение для уяснения юридического статуса субъектов муниципальных правоотношений» [30].

В Федеральном законе № 131-ФЗ [52] определяется, круг обязательных органов в структуре органов МСУ, с учетом установленных законом исключений (части 1, 2 ст. 34).

Как следует из указанных норм данного Закона, каждый из этих органов конкретного муниципального образования являясь составляющей единой системы, имеет собственную компетенцию, которая не может

принадлежать другому органу, но это не исключает их взаимодействие, координацию и сотрудничество в интересах муниципального образования.

Исходя из положений ст. 18 Основного закона РФ, сущность органов местного самоуправления как любых элементов публичной власти определяет для человека и гражданина гарантированность реализации конституционных его прав и свобод [25].

Особую роль здесь осуществляют представительные органы местного самоуправления, ведь принцип народовластия в муниципальном образовании, выражается, прежде всего, в формировании и деятельности местного представительного органа, главной функцией которого является - в рамках правотворчества реализовать право участия народа в управлении делами государства через принятие муниципальных правовых актов.

Представительный орган не образуется, если на территории поселения жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, его функции осуществляет сход граждан; правом образования схода граждан в соответствии с уставом МО наделяются так же поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, от 100 до 300 человек [52; 1, с. 84]. Только в данных исключительных случаях полномочия представительного органа могут быть возложены на иные субъекты.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ закреплены предметы исключительного ведения представительных органов муниципальных образований муниципальных образований. Из широко перечня таких полномочий, для целей нашего исследования, следует особо отметить вопросы в статьях 26 и 28:

- определения порядка реализации правотворческой инициативы граждан и установления минимальной численности инициативной группы граждан;
- назначения публичных слушаний (общественных обсуждений) по инициативе населения или представительного органа, а также определения

порядка организации и проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) [52].

Представительным органом по вопросам своего ведения принимаются решения, его решения коллегиальны. Порядок принятия правовых актов представительного органа «устанавливается в уставе муниципального образования и конкретизируется регламентом» [16, с. 72].

Таким примером могут послужить положения ч. 6 ст. 21, ст. 42 Устава МО «Пермский муниципальный район», утвержденного Земским собранием Пермского муниципального района [96] и в свою очередь, положения статей 19-28 Регламента Земского собрания Пермского муниципального района, утвержденного решением данного органа [78].

Исполнение правовых актов представительного органа местного самоуправления гарантировано установленной законодательной обязательностью их исполнения на всей территории соответствующего муниципального образования [16, с. 72].

Однако стоит отметить, что реальное положение представительного органа местного самоуправления во многом отличается от той модели муниципального управления, которая предписана федеральным законодателем.

Народные избранники до сих пор не способны в полной мере осуществлять выражение и представление интересов жителей своего муниципалитета, и это даже касается не только муниципального правотворчества. Их функциональное назначение заключается лишь в поднятии руки в процессе голосования за принятие решения по вопросам, часто лоббируемым каким-либо органом публичной власти (либо его должностным лицом). Нет никакого понимания ответственности за последствия своего «машинального» голосования.

Казалось бы, орган народного представительства должен играть ведущую роль в осуществлении эффективного муниципального

самоуправления, а на практике наоборот, народные избранники не полной мере понимают значимость представительного органа и его компетенции.

К тому же, во многих представительных органах (в небольших муниципальных образованиях) отсутствует аппарат специалистов, осуществляющий подготовку правовых актов, проведение правовой и антикоррупционной экспертиз, а также проверку проектов нормативных правовых актов, инициированных местной администрацией, в т.ч. о бюджете, финансах и налогах.

В ситуации, когда проекты решений готовятся администрацией муниципального образования (ее структурными подразделениями), происходит увеличение влияния данного органа (его должностных лиц) и ослабление власти представительного органа.

Имеется также внешний фактор ослабления власти представительного органа (в поселениях) в лице представителей органов местного самоуправления районного уровня. Такая тенденция наблюдается в небольших поселениях с дотационным бюджетом, находящихся в состоянии социально-экономического упадка. Исходя из того, что бюджет муниципального района является консолидированным, имеющим возможность выравнивания возникающей необеспеченности бюджетов поселений, представители муниципального района используют такое финансово-политическое влияние, игнорируя положения Федерального закона № 131-ФЗ о закреплённом принципе невмешательства одного муниципального органа в дела другого [29].

Описанная проблема носит комплексный характер, распространяется на всю территорию нашей страны, и, к сожалению, на государственном уровне еще не создан действенный механизм, способствующий исправлению данных деформаций.

Следующий субъект муниципального правотворчества - это глава муниципального образования.

Стоит заметить, что в ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, содержащей основные термины и понятия данного нормативного акта, отсутствует понятие «глава муниципального образования», здесь содержится лишь понятие «выборное должностное лицо местного самоуправления» и «лицо, замещающее муниципальную должность» [52]. Очевидно потому, что в ч. 1 ст. 36 данного Закона [52] относительно этого должностного лица имеется отдельная формулировка понятия. Аналогичных выводов придерживается и О.А.Бабошин в своей научной работе, ранее исследовавший этот вопрос [6].

Такое понятие нуждается, считаем, во включении его непосредственно в текст ст. 2 данного Федерального закона.

Федеральный закон № 131-ФЗ (см. ст. 36) предусматривает, что в соответствии с региональным законом и уставом МО глава муниципального образования может избираться каким-либо из вариантов, предусмотренных в указанной статье Закона; в т.ч. предусмотрена возможность введения на уровне субъекта РФ единственного способа избрания главы муниципального образования для некоторых муниципальных образований [52].

Как справедливо отмечает судья Конституционного Суда Российской Федерации профессор А.Н. Кокотов, наделение субъектов Российской Федерации таким правом превращает в формальность установление способа избрания главы в уставе муниципального образования [48].

Относительно решения главой МО основных организационных вопросов местного уровня, большое значение имеет в:

- представлении интересов муниципального образования в отношениях с третьими лицами;
- подписании, обнародовании нормативных правовых актов представительного органа; издании правовых актов;
- инициировании созыва внеочередного заседания представительного органа;

- обеспечении осуществления органами местного самоуправления своих полномочий [52].

Наделение главы муниципалитета компетенцией по самостоятельному решению такого круга вопросов, в свою очередь, предусматривает правомочия по изданию им муниципальных правовых актов, обязательных к применению на территории муниципального образования.

Ряд актов законодательства устанавливает исключительное право главы муниципального образования в принятии конкретного правового акта (какой бы орган власти он не возглавлял, представительный либо исполнительный), к таким можно отнести, например:

- принятие решения о проведении общественных обсуждений и публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки муниципального образования [17, ст. 31];

- принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства и определение уполномоченного органа МСУ в сфере этого вопроса [41, ст. 18].

Деятельность главы муниципального образования невозможна без деятельности местного исполнительно-распорядительной органа. Ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что таким органом является местная администрация, которая для целей местного самоуправления также наделена собственной компетенцией.

Администрация МО является единственным постоянно действующим органом местного самоуправления, законом не установлена возможность прекращения ее полномочий. К тому же, это орган общей компетенции в исполнительно-распорядительной сфере деятельности.

Утверждение структуры данного органа, а также при необходимости его отраслевых (функциональных) и территориальных органов, осуществляется представительным органом на основании представления главы местной администрации [52].

Что же касается закрепления круга полномочий администрации, то здесь некоторые ученые справедливо замечают, сложившаяся практика показала: закрепить в федеральном отраслевом законодательстве конкретные полномочия администрации не будет достаточным, такие полномочия должны быть дословно воспроизведены в уставе муниципального образования [36].

Это может показаться с одной стороны дублированием правовых норм муниципалитетами, а с другой - это влечет удобство в реализации нормативных предписаний, суммированных в одном документе.

Поскольку таких полномочий огромное количество, разработчики уставов муниципальных образований часто ограничиваются перечислением нескольких существенных для муниципального образования полномочий и дальнейшей отсылкой на действующее законодательство, таким примером может служить ч. 3 ст. 25 Устава городского округа Самара Самарской области, утвержденного Думой городского округа Самара [95].

В правотворческой работе местных администраций также, как и у представительных органов имеются существенные проблемы, особенно в сельских и небольших городских поселениях.

Здесь налицо вопрос о неэффективности и низком качестве правовых актов. Это часто происходит по причине того, что правовые акты готовятся сотрудниками органов местного самоуправления юридически безграмотными, так как действующим законодательством не закреплено требование о наличии у специалистов, ответственных за подготовку проектов правовых актов, высшего юридического образования (или об освоении курсов профессиональной переподготовки либо повышения квалификации) в данной сфере.

В большинстве случаев происходит заимствование текста правовых актов, принятых в соседних муниципалитетах (реже и в иных муниципалитетах) и размещенных в сети «Интернет», справочно-правовых системах, без собственной проверки и проработки содержания

«скопированных» текстов. О правовой и антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов вопрос даже не поднимается.

Думаем, руководителям местных органов власти следует принимать меры по организации обучения основам юридико-технического оформления правовых актов специалистов, обязанностью которых является подготовка проектов правовых актов, чтобы минимизировать такую деформацию.

Конечно же, основной субъект муниципального правотворческого процесса - это население. Законодательством гарантировано право правотворческой инициативы граждан [52], которая является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Кто как ни местное население в большей степени может выступать индикатором в необходимости правового регулирования того или иного местного вопроса; реализация института правотворческой инициативы по факту может быть наиболее действенным способом народного участия в осуществлении местного самоуправления [13, с. 42].

Федеральным законодателем установлены основы для осуществления населением разработки и принятия муниципальных правовых актов. Но такая форма еще находится в зачаточном состоянии, так как наличие общих декларативных положений на уровне РФ без достаточного нормативного правового регулирования в каждом регионе и муниципальном образовании, отражает существование ограниченности в реализации такого права части населения РФ, то есть в территориях, где отсутствует установленный порядок осуществления правотворческой инициативы граждан [13, с. 42].

К ярко выраженным формам участия населения в муниципальном правотворчестве следует отнести местный референдум и сход граждан.

Перечисленные формы имеют общие признаки, в том числе, в части направленности на вопросы местного значения, территориальности, персональному составу участников, условий легитимности принимаемых решений, официальном характере таких решений и их общеобязательности для местного населения и органов местного самоуправления [4, с. 139].

Несмотря на общие черты, референдум и сход все же самостоятельные формы непосредственного правотворчества граждан.

Для непосредственного решения населением вопросов местного значения установлена гарантия проведения местного референдума [52], положения о нем устанавливаются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту - Федеральный закон № 67-ФЗ) [53], а также законодательством субъекта РФ и уставом муниципального образования.

Еще, указанным выше законом (в ст. 12) установлены ограничения в вопросах местного референдума [53], это означает, что далеко не все местные вопросы возможно решать при помощи такой формы народного участия в управлении делами местного сообщества граждан.

По данным Минюста РФ, в 2017 г. было проведено 1 187 местных референдумов в 10 субъектах РФ, и в большинстве случаев, по вопросам введения механизма самообложения, поскольку данная активность населения поощряется путем софинансирования инициатив из регионального бюджета. В нескольких регионах РФ проводились голосования об изменении статуса муниципальных образований, как правило, осуществленные преобразования проводились на основе мнений, выраженных представительными органами МО, затрагиваемых преобразованиями процессами [20, с. 12-13].

Исходя из складывающейся практики инициирования местных референдумов (зачастую органами местного самоуправления), считаем необходимым, чтобы местный референдум не являлся по факту результатом деятельности органов муниципального управления, а развивался в сторону действенной формы правотворчества населения. При принятии решения о проведении референдума необходимо подходить со всей ответственностью: ему должен предшествовать всесторонний анализ интересующей проблемы и учитываться необходимый объем финансовых затрат на его проведение.

Сходы граждан, периодически проводимые в малочисленных поселениях, наделены законом таким же объемом полномочий, как и представительный орган поселения, в том числе полномочиями, которые отнесены к исключительной компетенции представительного органа [52].

Согласно установленных данных, на начало 2018 г. сходы граждан установлены уставами одного городского поселения на территории Республики Татарстан и 73 сельских поселений в 16 субъектах нашей страны. В большинстве своем, в указанных поселениях численность населения неизменно сокращается, а некоторые из этих территорий населением уже фактически покинуты, поэтому возможно в скором времени будет решаться вопрос об упразднении таких муниципалитетов [20, с. 13].

Следовательно, в ближайшие годы такая форма народовластия, и в т.ч. форма муниципального правотворчества, будет исключена из практики местного самоуправления.

И наконец, хотелось бы обратить внимание в рамках данного параграфа на неопределенность в вопросе отнесения прокурора к субъектам муниципального правотворчества.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют положения о праве прокурора на внесение проектов МПА [52], в то же время Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» ему гарантировано право правотворческой инициативы в случае, если, осуществляя свои полномочия, возникла потребность в совершенствовании действующих законом и нормативных правовых актов [49, ст. 9]. В сложившемся правовом регулировании, прокурор может считаться иным субъектом муниципального правотворчества только в случае включения таких положений в устав конкретного муниципалитета. Следовательно, вопрос включения прокурора в качестве субъекта правотворческой инициативы в уставе муниципального образования передан на откуп муниципальных образований, что вступило в противоречие с положениями федерального законодательства о прокуратуре.

Такая форма на практике имеет свое распространение, например, в Чердынском муниципальном районе Пермского края, районным прокурором и прокурором межрайонной природоохранной прокуратуры налажено взаимодействие в путем направления в органы местного самоуправления Чердынского муниципального района, а также поселений, входящих в его состав, письменных предложений о принятии того или иного нормативного правового акта, к тому же, последней из поименованных прокуратур также прилагаются модельные проекты правовых актов, предлагаемые к рассмотрению и принятию, разработанные сотрудниками прокуратуры. Это значительно упрощает работу органов местного самоуправления и принимаемые таким путем правовые акты имеют более высокое качество.

Для устранения описанной правовой коллизии, предлагается включить прокурора в качестве субъекта правотворческой инициативы путем внесения соответствующего изменения в п. 1 ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ.

2.2 Понятие, виды, система муниципальных правовых актов

Федеральным законом № 131-ФЗ [52] установлено определение «муниципальный правовой акт» (абз. 23, ст. 2).

Анализ юридической конструкции данного понятия позволяет выделить следующую совокупность отличительных признаков муниципальных правовых актов:

- составлены в виде официального письменного документа;
- носят подзаконный характер;
- принимаются уполномоченными субъектами муниципального права;
- имеют собственный предмет правового регулирования;
- обладают юридической силой и распространяют свое действие в пределах соответствующего муниципального образования.

Из той же формулировки приведенного понятия, можно также установить виды данных актов:

а) по юридической силе:

1) нормативные (общеобязательные) правовые акты;

2) индивидуальные правовые акты;

б) по содержанию:

1) принимаемые по вопросам местного значения;

2) принимаемые по вопросам осуществления переданных отдельных государственных полномочий;

в) по субъекту:

1) принятые населением;

2) принятые должностными лицами и органами местного самоуправления.

По своему содержанию существующие в юридической науке классификации муниципальных правовых актов согласуются с выше приведенной классификацией актов и больших разногласий по вопросу среди исследователей не наблюдается [14, с. 508-512], [37].

Ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ [52] установлена система муниципальных правовых актов. Такая система, представляет собой установленную законодателем классификацию муниципальных правовых актов. Правовые акты здесь условно составляют три группы актов.

Судя из формулировки третьей группы актов, следует, что установленная совокупность актов системы муниципальных правовых актов является открытой, и может быть дополнена в связи с исполнением возложенных полномочий.

И это означает, что муниципальные образования имеют некоторую степень свободы в вопросах установления совокупности муниципальных актов соответствующего муниципального образования в процессе уставного нормотворчества.

Устав МО и решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан, оформленные в виде правовых актов наделены наивысшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов. Установлено их прямое применение на всей территории муниципального образования, и другие муниципальные правовые акты не могут вступать в противоречие таким правовым актам [74].

Хотя оба из этих видов актов по юридической силе расположены законодателем на одном уровне, императива о соотношении юридической силы между ними не усматривается.

Исходя из формулировки положений пп. 1 п. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ [52], устав муниципального образования расположен на первом месте, но этого недостаточно, чтобы однозначно утверждать, что устав муниципального образования обладает более высокой юридической силой по отношению к принятым на референдуме или сходе граждан решениям [100, с. 135].

В научных кругах имеется мнение о том, что такая формулировка закона указывает на более высокую юридическую силу этого документа, что нарушает установленные основы иерархии системы правовых актов; в Федеральном законе № 67-ФЗ императивно установлено, что решения местного референдума и схода граждан в приоритетном положении по отношению к остальным видам муниципальных правовых актов [14, с. 512], [53].

Последний из выше указанных выводов согласуется с позицией Минюста России, согласно которой, противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации рекомендуется считать уставы или муниципальные правовые акты, если они в т.ч. содержат положения, противоречащие решениям, принятым путем прямого волеизъявления населения муниципального образования [34].

Поэтому, думается, наличие такой формулировки в пп 1 п. 1 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ [52] указывает не на юридическую силу, а авторитетность устава МО в составе остальных муниципальных правовых актов как акта, являющегося первоосновой для муниципального правотворчества в конкретном муниципальном образовании, и на равнозначность статусу Основного Закона страны в границах Российской Федерации, региональной Конституции (Уставу) в границах субъекта Российской Федерации.

В силу своей специфики, устав муниципального образования имеет некоторые особенности по сравнению с другими муниципальными правовыми актами:

- учредительный документ муниципального образования;
- имеет базовый характер для правотворчества в муниципальном образовании;
- регулирует правоотношения, относящиеся ко всем сферам местного самоуправления;
- установлен особый порядок принятия, внесения изменений и дополнений;
- установлен особый субъект, уполномоченный на его принятие;
- обязательная государственная регистрация в уполномоченном органе [74, с. 301-302], [100, с. 135].

Федеральным законом № 131-ФЗ в ч. 1 ст. 44 установлена структура муниципального устава [52], это порядком десять значимых вопросов организации и функционирования для каждого муниципального образования.

Наличие в ч. 2 ст. 44 этого Закона положений о том, что в соответствии с федеральными и региональным законодательством уставом муниципального образования возможно регулировать и иные вопросы организации местного самоуправления [52], отражает открытость в установлении перечня вопросов и право любого муниципалитета включать

в свои уставы дополнительные положения, например: «о символике муниципального образования, распределения функций внутри системы органов местного самоуправления, распределения полномочий местной администрации в городе с районным делением» [74, с. 303], и тому подобное.

Второстепенной значимостью в системе муниципальных правовых актов обладают правовые акты представительного органа МО.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [52] такие акты условно можно разделить две группы, это общеобязательные и внутриорганизационные акты.

Следует отметить, с точки зрения федерального законодателя императива по поводу актов представительного органа в сторону исключительно актов нормативного характера не установлен, напротив, в составе муниципальных правовых актов этого органа имеют место и нормативные и ненормативные правовые акты [68].

Председатель представительного органа, от своего имени в интересах представительного органа издает постановления и распоряжения представительного органа в сфере организации деятельности этого органа, и такие акты относятся к правовым актам иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления [68].

Относительно правовых актов главы МО федеральным законодательством установлено следующее: если глава является руководителем представительного органа, то он уполномочен издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования; а если же он исполняет полномочия главы местной администрации - постановления местной администрации (по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением переданных отдельных государственных полномочий), и распоряжения местной администрации (по вопросам организации работы данного органа) [52].

Поэтому, если глава МО осуществляет руководство представительным органом, то постановления и распоряжения местной администрации издаются от имени местной администрации ее руководителем (главой администрации) [52].

Акты главы местной администрации, до момента вступления в силу Федерального закона 25.12.2008 № 281-ФЗ [39] назывались «постановления и распоряжения главы местной администрации», теперь же, они называются «постановления и распоряжения местной администрации» [52].

Примером такой практики могут служить правовые акты администрации Чердынского городского поселения (Пермский край): до вступления в силу поименованного выше Закона они именовались - постановления и распоряжения главы администрации Чердынского городского поселения, в настоящее время - постановления и распоряжения администрации Чердынского городского поселения.

Тем самым, на законодательном уровне [39] подчеркнуто, что такие правовые акты – это коллективная правотворческая работа.

Некоторыми правоведами поднимается вопрос о возвращении ранее действующей формулировки, в связи с отсутствием однозначности в понимании решения вопроса между единоличным и коллективным вариантами правотворчества в местной администрации [21, с. 91].

Считаем, в возвращении наименования правовых актов главы муниципалитета к старой формулировке нет никакой необходимости, поскольку правовые акты местной администрации, как правило, являются результатом коллективного труда работников аппарата местной администрации.

Законодательством специально предусмотрена возможность муниципалитетов расширить круг субъектов правотворчества: дополнительно наделять в своих уставах правом издания правовых актов иных органов и должностных лиц МСУ [52].

И иные должностные лица местного самоуправления, управомачиваются на издание распоряжений и приказов по вопросам их компетенции, установленной уставом МО [52].

Следовательно, нормами устава МО возможно наделить иные органы МСУ, возглавляемые должностными лицами, собственной компетенцией в сфере местного самоуправления.

Сфера деятельности, полномочия таких органов и подобные вопросы решаются самостоятельно на местном уровне, например, в соответствии с Уставом Комсомольского муниципального района Хабаровского края учреждено Финансовое управление администрации Комсомольского муниципального района Хабаровского края. Согласно Положения о Финансовом управлении администрации Комсомольского муниципального района Хабаровского края [73], данный орган наделен статусом финансового органа, органа внутреннего муниципального финансового контроля муниципального района (п. 1.2); в целях реализации своих полномочий орган уполномочен утверждать целый ряд муниципальных правовых актов в своей сфере деятельности (п. 3.19); начальник Финансового управления вправе издавать приказы нормативного и ненормативного характера (п. 5.2.8).

Кстати, такие акты должностных лиц, возглавляющих иные органы местного самоуправления (распоряжения и приказы) отнесены к актам органа МСУ [68].

Статус межмуниципальных соглашений о передаче осуществления части полномочий в правовой науке до сих пор остается неразрешенным вопросом.

Ряд авторов акцентирует наше внимание на то, что система муниципальных правовых актов игнорирует свою неполноту и муниципальные соглашения как вида муниципальных правовых актов [15, с. 111].

Другие исследователи, считают, что муниципальные соглашения не могут быть муниципальными правовыми актами в силу смысла позиции закона, обладают лишь схожей с ними чертой – нормативностью [100], [12, с. 26].

Считаем, что соглашения о передаче осуществления части полномочий имеют лишь признак нормативности, и по своей природе представляют собой нормативные правовые договоры, в результате заключения которых устанавливаются, изменяются или отменяются общеобязательные правила, юридические нормы. И в отличие от правовых актов, соглашения:

- являются добровольным волеизъявлением нескольких субъектов права, поскольку заключаются между органами МСУ разных муниципальных образований;

- направлены на решение конкретной проблемы в сфере местного самоуправления;

- отсутствуют законодательно в системе муниципальных правовых актов как один из видов муниципальных правовых актов.

Таким образом, по итогам проведенного исследования в рамках главы 2 были определены субъекты муниципального правотворчества, проанализирован правовой статус и особенности их компетенции по теме предмета исследования. Здесь к таким субъектам, как правило, отнесены: население муниципального образования, а также глава, представительный орган и местная администрация муниципального образования. В настоящее время у каждого из таких субъектов существуют свои проблемы правотворческой деятельности: в части качества, эффективности, профессионализма, и другие. До сих пор не ясен статус прокурора в качестве субъекта муниципального правотворчества.

Также, исследовался вопрос о понятии, видах и системе муниципальных правовых актов. Данные правовые категории установлены законодательно, и это обстоятельство позволило проанализировать и

установить их основные особенности с точки зрения современного видения законодателя. И, несмотря на наличие правового регулирования, говорить сейчас о его определенности и достаточности, еще преждевременно.

Глава 3 Юридическое сопровождение муниципального правотворческого процесса

3.1 Отдельные вопросы юридической техники в муниципальном правотворчестве

Теперь обратим наше внимание к вопросам юридической техники в муниципальном правотворчестве. Для начала, необходимо иметь представление о понятии «юридическая техника», ее сущности.

Среди исследований о вопросах юридической техники единообразное понятие юридической техники отсутствует [19, с. 12]. Мнение ученых сводится к тому, что в понимании юридической техники имеется два подхода:

- широкий, при котором юридическая техника используется во всех видах юридической деятельности;
- узкий, где юридическая техника используется только в правотворческой деятельности.

По мнению В.А. Томина, исследуемое понятие представляет собой «правила ведения юридической работы и составления в процессе ее юридических документов» [91, с. 17].

Более полным понятием юридической техники, по нашему мнению, является формулировка Л.М. Давыдовой, которая определяет ее как «систему специальных (общесоциальных и юридических) правил, приемов и средств, используемых при составлении правовых актов и осуществлении иной юридической деятельности в сферах правотворчества, правоинтерпретации, властной и невластной реализации права, обеспечивающих совершенство его формы и содержания, эффективность его действия» [18, с. 30].

Содержание юридической техники составляют ее правила (требования), которые возможно распределить по следующим группам:

- «- содержательные правила;
- правила логики;
- структурные правила;
- языковые правила;
- формальные (реквизитные) требования;
- процедурные правила» [91, с. 20-21].

В зависимости от вида юридической работы, выделяется около шести видов юридической техники, к их числу относится и правотворческая техника [91, с. 20].

Хотя термин «юридическая техника» в принципе охватывает как сферу нормотворчества, так и применения права, он чаще всего упоминается в литературе как инструмент нормотворчества [106].

В ходе поиска документа, выступающего в роли нормативной правовой основы юридической техники для подготовки муниципальных правовых актов, приходим к выводу, что такой документ на федеральном уровне отсутствует и вопросы правотворческой деятельности, в том числе юридической техники, в муниципальных образованиях в настоящее время в основном определяются сложившейся практикой, и в отдельных случаях, путем принятия правовых актов местного уровня. Такие документы, в основном, утверждаются (принимаются) в виде, решений представительных органов, постановлений и распоряжений местной администрации (местные положения и порядки). Примером может служить практика города Челябинска [59].

В отсутствие правового акта муниципального уровня по исследуемому вопросу, среди органов местного самоуправления имеется практика использования по аналогии правовых актов регионального уровня власти, устанавливающих основы юридической техники подготовки и оформления правовых актов органов и должностных лиц субъектов РФ. Например, в администрации Чердынского муниципального района Пермского края, в отсутствие своего правового акта, фактически

используются по аналогии правила, применяемые для проектов правовых актов Губернатора, Правительства и председателя Правительства Пермского края.

Такие правовые акты, возможно использовать, но, конечно же, с учетом особенностей муниципального правотворческого процесса.

Одновременно, имеют место быть документы рекомендательного характера федерального и регионального уровней. Так, Министерством юстиции РФ подготовлены и утверждены соответствующие методические рекомендации [33]. Данный документ создан в целях методического сопровождения муниципалитетов по вопросам муниципального нормотворчества, является одним из способов продвижения образцов грамотного оформления и использования элементов юридической техники для подготовки муниципальных актов. Документ также наглядно показывает примеры оформления муниципальных нормативных правовых актов. В некоторых субъектах РФ органами государственной власти регионального уровня разрабатываются методические рекомендации в виде правил юридической техники либо требований по юридико-техническому оформлению правовых актов для применения органами местного самоуправления при подготовке проектов муниципальных правовых актов, что дополнительно способствует повышению эффективности подготовки правовых актов (подобная практика существует, например, в городе Москва [80], Мурманской области [64] и Нижегородской области [58]). Такие правила охватывают основные моменты создания правовых актов: требования к структуре правового акта, основные правила его подготовки, порядок употребления ссылок, порядок внесения изменений и признания утратившими силу правовых актов. Указанные документы носят информативный характер.

Поскольку в РФ унифицированные правила юридической техники так и не утверждены, достижение качества и эффективности муниципальных правовых актов возможно через использование общепринятых норм и

правил, научно-практических материалов и рекомендаций. Данные источники могут послужить и в качестве основы при разработке правил юридического оформления правовых актов в МО.

Регулирование в сфере юридического оформления правовых актов в муниципалитетах иностранных государств осуществляется разным образом.

В Австралии (на примере г. Брисбен, штат Квинсленд), местные органы власти должны придерживаться предусмотренных законодательных принципов при разработке местных актов. Нормативные указания по составлению местных законов, содержатся в Законе о местном самоуправлении и в Законе о городе Брисбене, и предусматривают, что местные законы должны разрабатываться в соответствии с руководящими принципами разработки, изданными Парламентским советником в соответствии Законом о законодательных стандартах (ст. 9). Эти руководящие принципы применяются ко всем местным законам и были специально разработаны для оказания помощи местным органам власти в разработке высококачественных местных законов [104].

В Соединенных штатах Америки (на примере штата Нью-Йорк) сфера действия правотворческих полномочий и порядок их реализации изложены в Законе о муниципальном самоуправлении. Тем не менее, лучшим источником информации о технике разработки местных законов является руководство по составлению законопроектов, опубликованное Законодательной комиссией по составлению законопроектов. Хотя руководство ориентировано на разработку законов штата, его принципы в равной степени применимы и к разработке местных законов [103].

Для подготовки муниципальных правовых актов, в первую очередь, необходимо наличие правовой основы для их издания, то есть нормативных правовых актов государства, устанавливающих возможность регулирования конкретных общественных отношений правовыми актами муниципального уровня. Как правило, такой правовой основой являются Федеральный закон № 131-ФЗ, и другие федеральные законы.

Так, например, в рамках перечисления вопросов местного значения муниципального образования в Федеральном законе № 131-ФЗ (см. пп. 19 п. 1 ст. 14, пп. 25 п. 1 ст. 16, пп. 10 п. 1 ст. 16.2) предусмотрено прямое указание на правомочие по утверждению такого правового акта местного уровня как правила благоустройства территории, в ст. 45.1 регулируются вопросы содержания правил благоустройства территории [52]. Что касается процедурных вопросов принятия таких документов, то их определяет ст. 32 Градостроительного кодекса РФ [17].

На основании данных положений в муниципальных образованиях принимаются правила благоустройства территории (на примере муниципальных образований в Пермском крае - Александровское и Частинское поселения, город Пермь) [61], [62], [63]. Здесь можно обратить внимание, что указание на правовую основу принятия правового акта имеет место в преамбуле решения представительного органа, утверждающего правила благоустройства территории.

Но имеют место случаи нарушений таких правил, например, согласно ч. 1 ст. 49, ч. 1 ст. 50 УК РФ [93], ч. 1 ст. 25, ч. 1 ст. 39 УИК РФ [92] органы МСУ для отбывания наказания осужденными:

- обязательных работ определяют вид обязательных работ и объекты, на которых этот вид наказания отбывается;
- не имеющим основного места работы, исправительных работ - места для их отбывания.

Возложение на органы местного самоуправления данной обязанности следует считать передачей им данных государственных полномочий. Такие полномочия осуществляются исключительно ОМСУ муниципальных районов и городских округов [52, с. 19].

Но, несмотря на требования законодательства, администрациями поселений нашего государства до сих пор утверждаются правовые акты по данному вопросу, например, муниципальные образования Ленинградской,

Самарской области [54], [55]. Такие прецеденты уже ранее отмечались и правоведом Р.М. Усмановой в ее научной работе [94].

Далее, следующим вопросом, требующим своего решения, является – какой же из органов местного самоуправления праве принять такой правовой акт.

По общему правилу, правотворческая компетенция органа местного самоуправления закрепляется в законодательстве и уставе муниципалитета, а также, при необходимости, в иных муниципальных правовых актах, конкретизирующих регулируемые правоотношения.

Например, Собранием депутатов Богдановского сельского поселения, уполномоченным ст. 27 Федерального закона №131-ФЗ [52], руководствуясь данным законом, Уставом поселения, местным положением о территориальном общественном самоуправлении, было принято решение, устанавливающее границы территориального Общественного самоуправления «Ромашка» в муниципальном образовании «Богдановское сельское поселение» [57]. На основании Федерального закона № 131-ФЗ, Устава города Перми, местного положения о порядке организации и проведения публичных слушаний, в связи с инициативой главы города Перми, выраженной в виде постановления администрации города Перми, главой города Перми было издано постановление, назначающее процедуру публичных слушаний по вопросу внесения изменений в Генеральный план города Перми [43], поскольку согласно положений указанного закона назначение публичных слушаний осуществляется главой МО при его инициативе на это [52, ч. 2 ст. 28].

Необходимо отметить важность выбора необходимой формы правового акта. Ранее в предыдущей главе исследования рассматривалось, что виды правовых актов местного самоуправления законодательно определены, и правовые акты дифференцируются в зависимости от субъектов их принимающих, по признаку нормативности.

Согласно правил юридической техники, форма правового акта должна соответствовать его содержанию. По мнению муниципальных служащих, именно нарушения данных правил юридической техники являются одними из наиболее часто встречающихся при подготовке муниципальных правовых актов органами местного самоуправления [87]. Например, в случае, если правовой акт местной администрации содержит нормы права и правила поведения, он должен быть издан в форме постановления, а не распоряжения, поскольку последнее регулирует вопросы организации указанного органа местной власти, по содержанию не является актом распорядительного характера. Примеры несоблюдения этих правил можно наблюдать, например, в практике Головинского и Белокалитвинского поселений [45], [60].

Требования юридической техники предъявляются также и к структуре муниципального правового акта. Строение правового акта выражается в расположении правового материала в определенном порядке, его унифицированности. Как правило, структуру правового акта определяет его содержание.

Проанализировав муниципальные порядки, регулирующие вопросы юридической техники муниципального правотворчества, приходим к выводу, что к единицам муниципального правового акта возможно отнести следующие:

- содержательная часть,
- реквизиты.

Содержательная часть закрепляет положения, разъясняющие цели и мотивы принятия правового акта (преамбула), а также правовые нормы либо предписания индивидуального характера.

Неотъемлемыми частями правового акта могут быть также таблицы, графики, схемы, карты, и прочее. Они выполняют функцию иллюстрирования нормативных предписаний, и оформляются в виде приложения к правовому акту.

Преамбула и приложения в правовом акте могут отсутствовать, поскольку являются факультативными элементами.

Текст правовых предписаний содержательной части, в свою очередь, разделяется на структурные единицы: глава (либо раздел); пункт; подпункт; абзац.

К обязательным реквизитам муниципальных правовых актов относятся:

- изображение герба, либо иного символа (при наличии в муниципальном образовании), расположенное по центру вверху;
- наименование органа либо должностного лица МСУ, издавшего (принявшего) документ;
- наименование вида документа;
- наименование правового акта (указывает на предмет правового регулирования документа);
- дата принятия либо подписания документа;
- регистрационный номер документа;
- подпись уполномоченного лица. В реквизит включены элементы: наименование должности, личная подпись (на подлиннике документа), а также фамилия и инициалы лица.

Написание текста муниципального правового акта также подчинено определенным правилам, в частности, автор выделяет следующие:

- текст правового акта излагается на государственном языке, с соблюдением официально-делового стиля;
- изложение текста правового акта логически последовательное, нормы в тексте внутренне взаимосвязаны, не допускаются противоречия внутри правового акта;
- при формировании текста не допускается наличие повторов и двусмысленного толкования;
- необходима компактность изложения текста правового акта;

- использование преимущественно простых предложений предотвратит искажение смысла текста правового акта;
- умеренно использовать условные предложения, чтобы не усложнить восприятие и понимание текста правового акта;
- в случае использования в тексте правового акта аббревиатур, необходимо также их раскрытие;
- использование общепринятых понятий, или понятий, определенных в актах законодательства. В случае использовании иных понятий, необходимо давать их определения. Понятия в муниципальных правовых актах должны употребляться в одном значении;
- правильное использование знаков препинания и союзов. Иначе это приводит к снижению эффективности правового регулирования. Поэтому, оформление текста правового акта следует посредством деления текста на подпункты и абзацы;
- использование преимущественно устоявшихся в юридической технике клише («если иное не предусмотрено действующим законодательством ...», «в порядке, установленном ...», «признать утратившими силу следующие ...», и тому подобное);
- формируемые нормы, должны быть выполнимыми на практике, за их неисполнение (нарушение) предусматриваются юридические последствия для нарушителя.

Считаем, что использование выше сформулированных рекомендаций при написании текста муниципального правового акта, дополнительно поможет снизить уровень несовершенства устанавливаемых правовых норм и вероятность допущения коррупционных действий.

3.2 Механизмы контроля правотворческой деятельности муниципальных образований

Совершенствованию правотворчества способствует контроль за данным видом деятельности. Контроль за муниципальным правотворчеством является наиболее важным, поскольку, где как не на местном уровне осуществляется правовое регулирование отношений наибольшего круга жизненно важных потребностей граждан. К тому же, создание системы качественных и эффективных правовых актов муниципального уровня, являющихся частью правового регулирования РФ, является одной из приоритетных целей нашего государства.

Но каким образом достичь данную цель, не нарушая основы конституционного строя о самостоятельности и независимости местного самоуправления от государственного механизма власти, не вмешиваясь в муниципальный правотворческий процесс.

Данный вопрос является предметом исследований не только в РФ, но и во многих иностранных демократических государствах и государственных образованиях. Мнения иностранных исследователей по данному вопросу имеют противоположный характер.

Например, некоторых юристов беспокоит факт того, что в Уэльсе местные органы власти хотя и вправе принимать подзаконные акты, которые, по сути являются местными законами, предназначенными для решения местных проблем, но местное нормотворчество находится под государственным контролем, в частности, местный устав должен быть одобрен центральным правительством, прежде чем он может быть приведен в силу [105].

Среди исследователей Новой Зеландии существует мнение, что в соответствии с Законом о местном самоуправлении 2002 года по вопросам правотворческих полномочий местных органов власти существует их

недостаточный контроль со стороны государства, это может привести к злоупотреблению полномочиями местных органов власти [107].

Также и в нашем государстве, с одной стороны существуют идеи уменьшения правотворческих полномочий органов местного самоуправления; с другой - необходимость усиления контроля органами государственной власти (предварительное согласование, государственная регистрация, и т. п.); имеется и третий вариант - в связи с наличием значительного опыта в правотворческой сфере, существование собственной правовой базы во многих муниципалитетах, вряд ли будет целесообразным снижать самостоятельность и объем их правотворческих полномочий [26, с. 28].

Функции контроля за соответствием законодательству муниципальных правовых актов возложены на различные органы власти государства.

Согласно норм федерального законодательства, за деятельностью органов и должностных лиц МСУ осуществляется надзор органами прокуратуры РФ [52]; в рамках надзора за исполнением законов органы прокуратуры РФ осуществляют прокурорский надзор за законностью правовых актов указанных субъектов [49].

Следует отметить, законодательно не конкретизирован характер муниципальных правовых актов: под надзор попадают только нормативные, либо нормативные и ненормативные.

Поскольку, субъектами муниципального правотворчества издается достаточно большое количество муниципальных правовых актов, и исходя из кадрового потенциала органов прокуратуры, такой объем материала полностью охватить невозможно.

Подробные указания Генерального прокурора РФ, сформулированные в приказе Генпрокуратуры России от 02.10.2007 № 155, отражают мероприятия по организации работы работников прокуратуры за

законностью только нормативных правовых актов [56], так как они имеют большую социальную значимость по сравнению с ненормативными актами.

Практика показывает, что надзор за законностью НПА является основным направлением работы в рамках надзора за законностью правовых актов, а ненормативных правовых актов - вспомогательный, как правило, проводится по поступившим в прокуратуру жалобам и обращениям на индивидуально-правовые акты субъектов публичной власти.

В случае обнаружения противоречия муниципального правового акта закону прокурор наделен полномочиями приносить протест либо обращаться в суд в установленном законом порядке [49].

Ст. 23 Федерального закона № 2202-1 установлены сроки рассмотрения протеста прокурора, с установлением исключений относительно протестов на решения представительных органов ввиду особенностей работы этих органов [49].

Указанная статья Закона также отражает о необходимости уведомления прокурора, принесшего протест о дате и времени рассмотрения протеста коллегиальным органом [49]. То есть, в этой статье закона «Протест прокурора» напрямую ставится вопрос об участии прокурора только при рассмотрении протеста в коллегиальном органе.

Внося протест в единоличные органы, прокурор также указывает на необходимость рассмотрения принесенного им протеста с его участием, но обосновывает свое право на это положениями ч. 3 ст. 7 поименованного выше закона [49].

Еще, Федеральный закон № 2202-1 обязывает незамедлительно сообщить прокурору в письменной форме о результатах рассмотрения протеста [49].

Удовлетворение протеста осуществляется, как правило, в форме принятия правового акта, согласно которому:

- действующий правовой акт актуализируется, восполняется недостаточность правового регулирования по вопросу, исключаются коррупциогенные факторы, и тому подобное;

- действующий правовой акт признается утратившим силу (отменяется).

Стало традиционным, принимая во исполнение требований протеста прокурора правовой акт начинать формулировку его преамбулы ссылаясь на такой протест (например, так рассматриваются протесты в Кааламском сельском поселении [40]). Имеют место случаи издания отдельных ненормативных правовых актов (часто в форме распоряжений) о рассмотрении принесенного протеста на конкретный муниципальный акт, содержащих в том числе информацию об удовлетворении протеста, о мероприятиях, направленных на устранение выявленных нарушений и сроках их проведения, поручение о направлении ответа в прокуратуру о результатах рассмотрения принесенного протеста (например, в Лопухинском сельском поселении [50]).

Но на практике представители местного самоуправления не всегда прислушиваются к мнению прокурора и отклоняют его протест, а правовой акт, опротестованный прокурором, продолжает свое действие пока не будет признан недействующим соответствующим судом (например, в Республике Крым [86], Красноярском крае [83]).

Также, ст. 7 Федеральный закон № 2202-1 устанавливает, право прокурора присутствовать на заседаниях органов МСУ [49], в том числе высказывать мнение на предмет законности принимаемого акта. Как правило, такая форма деятельности наблюдается в правотворческом процессе представительных органов.

Если прокурором выявлены противоречия проекта акта законодательству, либо иные недостатки, он:

- обращает внимание соответствующего органа местного самоуправления на это;

- указывает на закон, которому противоречит этот проект;
- разъясняет о последствиях, которые наступят в случае принятия акта в таком виде (неправомерное ограничение прав каких-либо субъектов, нарушение компетенции какого-либо органа, и тому подобное);
- уведомляет, что в случае игнорирования его замечаний будет принесен протест либо в суд будет направлено заявление о признании принятого акта недействующим.

Бесспорно, деятельность прокурора на заседаниях представительного органа позволяет избегать принятие незаконных муниципальных правовых актов и способствует повышению их качества. Но в связи с большим количеством поселений, их удаленности от местонахождения районной (городской) прокуратуры, участие на каждом заседании представителя органов прокуратуры не всегда возможно. Так же, следует учитывать случаи, когда заседания могут назначаться в нескольких муниципальных образованиях в одно и то же время.

Во многих регионах страны сложилась практика направления проектов муниципальных нормативных правовых актов в органы прокуратуры на проверку (для дачи заключения).

Такая форма предварительного нормоконтроля безусловно способствует повышению законности принимаемых актов.

В связи с тем, что законодательно такая обязанность у представителей муниципалитетов все же не установлена, регулирование вопроса осуществляется путем заключения соглашений с руководителями местных органов власти.

Следует уточнить, в основном такое сотрудничество налажено с представительными органами, поскольку последние в большинстве своем, как мы отражали выше в настоящей работе, не обладают достаточными кадровыми ресурсами.

Исходя из складывающейся положительной практики, считаем, будет не лишним, закрепить на законодательном уровне, например, в

Федеральном законе № 131-ФЗ, нормы о заблаговременном направлении представительными органами в орган прокуратуры проектов правовых актов представительных органов до их рассмотрения и принятия.

Контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов, осуществляемый судами, представляет собой деятельность судов, связанную с проверкой соответствия муниципальных нормативно-правовых актов совокупности предъявляемых к ним требований.

Такой вид контроля наиболее способствует повышению уровня законности муниципального правотворчества.

В случае, если предметом обращения в суд являлся вопрос о законности НПА, в результате судебного разбирательства возможно признание оспариваемого акта недействующим полностью или в части, либо сохранение его юридической силы. Данный вид контроля именуется прямым нормоконтролем.

Прямой контроль осуществляют Конституционный Суд РФ, органы конституционного правосудия регионального уровня и федеральные суды общей юрисдикции.

Как нам известно, региональные конституционные (уставные) суды сформированы не во всех субъектах нашего государства. В связи с чем, Пленумом Верховного Суда РФ была разрешена возникшая неопределенность по поводу полномочий в пользу судов общей юрисдикции [47].

Когда проверка законности муниципального нормативного правового акта не является предметом судебного разбирательства, при рассмотрении дела судом может осуществляться косвенный нормоконтроль. В таком случае, муниципальный нормативный правовой акт может не применяться при разрешении этого дела по существу, но недействующим он не признается.

Косвенный нормоконтроль осуществляют федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также мировые судьи.

Основной объем оценки законности судебной властью муниципальных нормативных правовых актов осуществляется в процессе административного судопроизводства (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ) [23].

Административные дела по вопросу оспаривания муниципальных нормативных правовых актов либо их части, невозможны без субъектов, инициирующих процедуру судебного рассмотрения. Таковыми являются лица, в отношении которых применен этот акт, либо они субъекты отношений, регулируемых данным актом, когда они считают, что оспариваемым актом нарушены (нарушаются) их права, свободы, законные интересы [23]. Как правило, такими субъектами являются граждане и организации, но помимо указанных лиц, в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, субъектами могут являться также общественные объединения, органы (должностные лица) публичной власти [23].

Особое место как участника процесса отведено прокурору. С одной стороны, он вправе обратиться с иском в судебные органы, обладая правами и обязанностями, установленными для административного истца, с другой стороны, по делам, возбужденным не на основании его иска, в судебном процессе прокурор дает заключение по административному делу [23].

КАС РФ введен такой правовой институт как меры предварительной защиты [23], по своей сути он является аналогом института обеспечительных мер в гражданском процессе.

Такой вид мер вводится на основании: заявления административного истца; заявления лица, обратившегося в суд для защиты прав других лиц (неопределенного круга лиц). Подача в суд указанного заявления осуществляется как непосредственно вместе с административным иском, так и на любой стадии судебного разбирательства, но до вступления решения в законную силу по делу.

Закон предусматривает, что единственной мерой предварительной защиты является запрет применения, оспариваемого НПА или его оспариваемых положений только в отношении административного истца, иные меры, в таких случаях, не допускаются [23]. Из этого также следует, что возможность введения запрета применения оспариваемого акта относительно неопределенного круга лиц законом не установлена.

Подача административного иска в суд о признании НПА недействующим возможна в период действия данного акта [23].

Если же оспариваемый нормативный правовой акт утратил юридическую силу либо был отменен до принятия судебного решения по делу, производство по делу не прекращается, когда в отношении административного истца будут установлены факты применения данного акта и нарушение прав, свобод, законных интересов этого административного истца [23].

На первый взгляд не совсем понятно, каким должно быть судебное постановление в случае несоответствия уже недействующего нормативного правового акта предъявляемым законом требованиям. Прямого указания законодателя в КАС РФ на этот вопрос не обнаружено.

Возникшую проблему разрешил Пленум ВС РФ в своем постановлении, в котором указывается на право суда признать указанный документ «не действующим полностью или в части со дня, когда такой акт (отдельные положения акта) вошел в противоречие с нормативным правовым актом, имеющим большую юридическую силу, если соответствующая дата предшествует дню отмены оспоренного акта или дню прекращения его действия, и, если отсутствуют основания для признания такого акта не действующим с иной даты» [46].

Возможно будет не лишним введение подобной формулировки непосредственно в текст КАС РФ.

По общему правилу, результатом рассмотрения административного дела является решение суда, в котором суд: удовлетворяет требования истца

и признает НПА недействующим полностью (или в части); отказывает истцу в удовлетворении требований [23].

В решении суда также постановляется об обязанности опубликования в официальном печатном издании, в котором оспоренный НПА или его отдельные положения были или должны были быть опубликованы [23]. Примерами для нашего исследования здесь могут служить, состоявшиеся решения в Вологодском областном суде и Ленинградском областном суде [82], [85].

Поскольку во многих муниципальных образованиях отсутствует соответствующее печатное издание, возникает вопрос, оспариваемый нормативный акт был обнародован путем размещения его текста в общественных местах, что же в таком случае в судебном решении будет постановлено по данному вопросу.

Как разъясняет Пленум Верховного суда РФ, в таких случаях суду необходимо самостоятельно разрешить «вопрос о способе доведения до сведения населения информации о решении суда, которым нормативный правовой акт признан недействующим полностью или в части» [46].

На практике судом может быть постановлено, например, что решение суда подлежит обнародованию:

- путем вывешивания его на информационном стенде, расположенном в здании органа местного самоуправления (см., например, [81]);
- на официальном сайте муниципального образования (органа местного самоуправления) в сети Интернет (см., например, [84]).

Федеральный закон 131-ФЗ также предусматривает административный контроль за муниципальным правотворчеством [52].

Так, самостоятельной его формой является проверка и регистрация уставов МО, а также правовых актов о внесении в него изменений и дополнений, в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований [52, ч. 6 ст. 44].

Следует заметить, что в законодательстве отсутствуют положения о проведении такого вида контроля в отношении других муниципальных правовых актов кроме указанных выше муниципальных правовых актов.

Проверка актов уставного правотворчества осуществляется на соответствие законодательству; соблюдение порядка принятия, установленного законодательством; а также в отношении их осуществляется проведение антикоррупционной экспертизы [42].

На практике, проверяемые акты часто не подлежат государственной регистрации, например, по следующим причинам:

- несоответствие перечня вопросов местного значения муниципального образования;
- несоответствие совокупности вопросов, которые обязательно должны быть вынесены на публичные слушания;
- установление в уставе в качестве единственного, безальтернативного источника официального опубликования нормативных актов в виде опубликования на сайте муниципального органа;
- произвольное изменение правового положения органов и должностных лиц МСУ;
- нарушение порядка принятия МПА о внесении изменений в устав, установленного законодательством, и тому подобное [5], [65], [66], [67].

При выявлении нарушений, регистрирующим органом выносится мотивированное решение об отказе в государственной регистрации, но такое решение не препятствует после устранения нарушений, указанных в решении обратиться с повторным представлением устава (изменений, дополнений в него) для государственной регистрации [42].

На первый взгляд можно подумать, что государственная регистрация муниципальных уставов может нарушать права муниципальных образований на самостоятельное и независимое осуществление местного самоуправления, установленные Основным законом. Но анализ законодательства и складывающейся практики показывает, что институт

государственной регистрации не только способен придать тексту муниципального устава официальный статус, но предотвращает существование незаконного правового акта, к тому же позволяет избежать издержек, связанных необходимостью устранения последствий исполнения такого акта.

Таким образом, по итогам проведенного исследования в настоящей главе был исследован институт юридической техники; определено, что документ, являющийся нормативной правовой основой юридической техники, на федеральном уровне отсутствует и вопросы правотворческой деятельности, в том числе юридической техники, в муниципальных образованиях определяются сложившейся практикой, либо путем принятия специальных правовых актов и иными способами.

Исследованы некоторые проблемы юридической техники на муниципальном уровне правотворчества.

Даны рекомендации по работе с текстом проекта правового акта, способствующие более качественной подготовке его текста.

Также, исследовался вопрос о контроле за издаваемыми муниципальными правовыми актами как в судебном так и в административном порядке, в том числе об основных субъектах контроля: органы прокуратуры; судебные органы; уполномоченный орган в сфере регистрации уставов МО; описана складывающаяся практика осуществления такого нормоконтроля, оказывающего в целом положительное влияние на развитие правотворческого процесса, в том числе, способствующего повышению качества издаваемых муниципальных правовых актов.

Заключение

При написании настоящей диссертационной работы были проанализированы труды ученых, юридическая литература, правовые акты федерального, регионального, муниципального уровней, административная и судебная практика, и иные материалы, касающиеся вопросов муниципального правотворческого процесса, и считаем, необходимо отметить следующее.

В настоящее время муниципальное правотворчество находится в процессе своего развития, как и все местное самоуправление в целом. Процесс его становления затруднен рядом проблем системного характера:

- недостаточный уровень научной разработанности в сфере муниципального правотворчества;
- неполнота законодательного регулирования основ муниципального правотворческого процесса;
- низкая степень участия местного населения в правотворческой деятельности;
- пассивное поведение депутатов представительных органов в правотворчестве;
- недостаточность финансового и кадрового обеспечения органов местного самоуправления (в небольших муниципальных образованиях);
- и другие проблемы.

Все это влечет подготовку и принятие некачественных и малоэффективных муниципальных правовых актов.

В результате проведенного исследования можно установить, что цель работы была достигнута, и поставленные задачи решены.

Рассмотренные вопросы муниципального правотворческого процесса в обобщенном варианте возможно сформулировать следующим образом.

В первой главе мы установили, что единое понятие «муниципальный правотворческий процесс» в правовой науке так и не установлено, но оно

происходит от понятия «правотворческий процесс». Последнее состоит из трех самостоятельных частей: права, творчества и процесса. Долгое время, под понятием «правотворческий процесс» подразумевался только правотворческий процесс государственных органов власти, теперь, подзаконное, непосредственное и делегированное правотворчество также являются самостоятельными видами правотворчества. Также, понятие «правотворчество» и «правотворческий процесс» не следует дифференцировать, поскольку цели правотворчества достигаются в рамках правотворческого процесса, а непосредственно правотворческий процесс представляет собой форму выражения правотворчества.

Множество существующих в научной среде вариантов понятий «правотворчество», «правотворческий процесс», «муниципальный правотворческий процесс» и «муниципальное правотворчество», по своей сути, однообразных, привели к попытке самостоятельного формулирования исследуемого понятия.

Правотворчество, основано на определенных принципах. Правовые принципы всех уровней правотворчества государства одинаковы, поскольку правовые акты в РФ не могут противоречить законодательству, и включены в общее правовое пространство. Наиболее распространенными основными принципами являются: демократизм, гуманизм, законность, гласность, профессионализм, научная обоснованность и постоянное совершенствование принятых правовых актов. Принципы взаимосвязаны, поскольку их эффективность проявляется только в совокупности. Перечень принципов не является закрытым, существуют также и другие принципы правотворчества, служащие повышению качества и эффективности процесса создания права.

Муниципальный правотворческий процесс представляет собой систему последовательно совершаемых процедур (стадий). Каждая стадия - это самостоятельный этап, организационно-обособленный набор связанных между собой действий уполномоченных субъектов, направленных на

создание правового акта. В вопросе о количестве и наименовании стадий муниципального правотворческого процесса отсутствует единый подход. Проанализировав позиции ученых, мы видим, что муниципальному правотворческому процессу присущи, как правило, такие стадии как: принятие решения о подготовке проекта правового акта; подготовка проекта правового акта; рассмотрение проекта правового акта; принятие правового акта; официальное опубликование (обнародование) правового акта. Процедура принятия индивидуально-правовых актов имеет некоторые отличия, она значительно сокращена, в силу ограниченного характера воздействия таких правовых актов на общественные отношения.

Решение о подготовке проекта правового акта связано с проявлением правотворческой инициативы заинтересованных лиц, осуществляемой в соответствии с установленным порядком уполномоченного органа местного самоуправления. В представительных органах широко распространено утверждение планов деятельности, предусматривающих разделы о планируемой правотворческой деятельности.

Разработка проектов муниципальных правовых актов состоит из этапов: подготовка текста проекта правового акта; согласование проекта правового акта, обсуждение его на публичных слушаниях, и так далее; проведение необходимых экспертиз и оценки проекта правового акта; доработка и подготовка проекта правового акта для рассмотрения.

Рассмотрение проектов правовых актов, завершается принятием решения: принять проект; направить проект на доработку; отклонить проект.

Обнародование (опубликование) правового акта, осуществляется при помощи печатных средств массовой информации, имеющих, согласно устава муниципального образования, статус источника официального опубликования муниципальных правовых актов. Финансово выгодным для местного бюджета в последнее время, является их повсеместно внедряемый аналог - сетевое издание.

Муниципальные правовые акты после принятия вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования с учетом требований федерального законодательства. Данная стадия завершает муниципальный правотворческий процесс, так как этим официально реализуется стоящие перед правотворчеством задачи.

Анализируя стадии исследуемого процесса, предлагаем законодателю внести в Федеральный закон № 131-ФЗ изменения: ввести термин «муниципальный правотворческий процесс»; установить определение «опубликование (обнародование) муниципального правового акта», по аналогии того как это отрегулировано о правовых актах на федеральном уровне; включить в ст. 7 пункт, содержащий положения о необходимости проведения в отношении муниципальных нормативных правовых актов и их проектов антикоррупционной экспертизы в соответствии с действующим законодательством.

Во второй главе было определено, что к основным субъектам муниципального правотворчества относят, как правило: население, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация.

Через правотворческую деятельность представительных органов выражается принцип народовластия в рамках муниципального образования. Предметы исключительного ведения представительных органов муниципальных образований закреплены законодательно, а порядок принятия и вступления в силу принимаемых правовых актов устанавливается в уставе муниципального образования и конкретизируется регламентом органа.

Глава муниципального образования, при решении основных организационных вопросов местного уровня, подписывает, обнародует нормативные правовые акты представительного органа, издает правовые акты, инициирует созыв внеочередного заседания представительного органа; также, реализуя собственные полномочия, издает муниципальные

правовые акты. Ряд актов законодательства устанавливает исключительное право главы муниципального образования в принятии конкретного правового акта.

Местная администрация является единственным постоянно действующим муниципальным органом, и она также наделена правотворческими полномочиями, а именно, в рамках решения вопросов местного значения и осуществления переданных ей отдельных государственных полномочий.

В связи с низким уровнем качества и эффективности правотворчества муниципальных органов, автором предлагается принимать меры по организации обучения основам юридико-технического оформления правовых актов специалистов, обязанностью которых является подготовка проектов муниципальных правовых актов.

Главным субъектом правотворческого процесса является население. Основными формами участия населения в муниципальном правотворчестве являются местный референдум и сход граждан. Хотя федеральным законодателем установлены основы для осуществления населением разработки и принятия муниципальных правовых актов, но поименованные формы народовластия фактически еще находятся в зачаточном состоянии. Их развитие затруднено тем, что проведение местных референдумов в основном иницируется органами местного самоуправления, поскольку является финансово затратным мероприятием; а в связи с тенденцией упразднения малочисленных муниципальных образований сходы граждан, наделенных полномочиями представительного органа, как одна из форм самоуправления, в ближайшем будущем исчезнет.

Вопрос отнесения прокурора к субъектам муниципального правотворчества до конца не ясен, поэтому автором предложено включить прокурора в качестве субъекта правотворческой инициативы путем внесения в п. 1 ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ соответствующего изменения.

Система муниципальных правовых актов установлена федеральным законодательством, правовые акты здесь условно составляют три группы актов. Установленная совокупность актов системы муниципальных правовых актов является открытой, и может быть дополнена в связи с осуществлением установленных полномочий.

Устав муниципального образования и решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан, оформленные в виде правовых актов имеют наивысшую юридическую силу в системе муниципальных правовых актов. По юридической силе данные источники права не имеют преимуществ между собой, формулировка законодателя лишь указывает на авторитетность устава среди остальных муниципальных правовых актов как акта, являющегося первоосновой для муниципального правотворчества в конкретном муниципальном образовании, его базовый и учредительный характер документа.

Правовые акты представительного органа муниципального образования имеют второстепенный характер. Здесь следует отличать правовые акты председателя представительного органа (постановления и распоряжения представительного органа), которые относятся к правовым актам иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Если глава муниципалитета является председателем представительного органа, то он вправе издавать постановления и распоряжения представительного органа; если исполняет полномочия главы местной администрации - постановления и распоряжения местной администрации.

Ранее, акты главы местной администрации назывались - постановления и распоряжения главы местной администрации, теперь же, они называются - постановления и распоряжения местной администрации. Не стоит возвращаться к старой формулировке, так как правовые акты

местной администрации, как правило, являются результатом коллективного труда работников аппарата местной администрации.

Еще, дополнительно в муниципальных уставах возможно наделение правом издания правовых актов (распоряжений и приказов) иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Автор также полагает, что во включении на законодательном уровне межмуниципальных соглашений о передаче осуществления части полномочий в систему муниципальных правовых актов как вида муниципальных правовых актов нет необходимости, поскольку такие соглашения имеют лишь признак нормативности и по своей природе представляют собой нормативные правовые договоры.

В третьей главе установлено, что единообразное понятие юридической техники отсутствует, в понимании юридической техники имеются узкий и широкий подходы. Содержание юридической техники составляют ее правила (требования), их около шести групп. Установив многообразие видов юридической техники в зависимости от видов юридической деятельности, приходим к выводу, что исследуемый термин чаще всего упоминается как инструмент нормотворчества.

В связи с тем, что нормативная правовая основа юридической техники для подготовки муниципальных правовых актов на федеральном уровне отсутствует, вопросы муниципальной правотворческой деятельности, в том числе юридической техники, в основном определяются: сложившейся практикой, путем принятия специальных муниципальных правовых актов, использования по аналогии правовых актов регионального уровня власти, использования методических рекомендаций федерального и регионального уровней, использование общепринятых норм и правил, научно-практических материалов и рекомендаций.

Было установлено, что для издания муниципальных правовых актов необходимо наличие правовой основы для их издания, правильное определение органа местного самоуправления в чьей компетенции

относится принятие конкретного правового акта, выбор необходимой формы правового акта, соблюдение требований к структуре расположения правового материала в определенном порядке. Также выявлены и сформулированы основные правила написания текста муниципального правового акта, способствующие снижению уровня его несовершенства.

Не менее важен вопрос о контроле за муниципальным правотворчеством. С одной стороны, имеется потребность в создании системы качественных и эффективных правовых актов, с другой стороны — необходимо соблюдение основ конституционного строя о самостоятельности и независимости местного самоуправления от государственного механизма власти.

В большей степени такой контроль осуществляется органами прокуратуры в рамках надзора за исполнением законов. На практике органы прокуратуры не ограничиваются лишь принесением протестов, обращениями в суд (в случае незаконности муниципального правового акта), их представители также присутствуют на заседаниях органов местного самоуправления при обсуждении проектов правовых актов и высказывают свое мнение о законности принимаемого акта. Имеется положительная практика направления проектов нормативных правовых актов в органы прокуратуры на проверку для дачи заключения, регулирование вопроса осуществляется путем заключения соглашений с руководителями представительных органов. Здесь автором предлагается закрепить на законодательном уровне нормы о заблаговременном направлении представительными органами в орган прокуратуры проектов правовых актов представительных органов до их рассмотрения и принятия.

Контроль также осуществляется и судами, путем осуществления проверки соответствия муниципальных нормативно-правовых актов совокупности предъявляемых к ним требований. В зависимости от предмета обращения в суд нормоконтроль здесь может быть прямым либо косвенным. Основной объем оценки законности осуществляется в процессе

административного судопроизводства. Чаще всего субъектами, инициирующими процедуру судебного рассмотрения среди установленного круга субъектов, являются граждане, организации и прокурор. Последний, кстати, вправе обратиться в суд с административным иском с правами и обязанностями административного истца, а по делам, возбужденным не на основании его административного иска, в судебном процессе - дает заключение по административному делу.

Автором обращено внимание на новый правовой институт административного судопроизводства - меры предварительной защиты, и было установлено, что он является аналогом института обеспечительных мер в гражданском процессе. Единственной мерой предварительной защиты является запрет, применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца.

При вынесении судебного постановления в случае несоответствия уже недействующего нормативного правового акта предъявляемым законом требованиям необходимо применение разъяснений Пленума ВС РФ по данному вопросу, согласно которым документ признается не действующим полностью или в части с даты начала его противоречия закону, если эта дата предшествует дате прекращения его действия.

Требования суда об обязательном опубликовании в официальном печатном издании, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения при отсутствии в муниципальных образованиях такого печатного издания, согласно разъяснениям Пленума Верховного суда РФ, исполнимы путем наличия права суда самостоятельно разрешить вопрос о способе доведения до сведения населения информации о судебном решении.

Административный контроль за муниципальным правотворчеством в настоящее время реализуется лишь в форме процедуры проверки и регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав

муниципального образования. Данный институт государственной регистрации придает тексту муниципального устава официальный статус, предотвращает существование незаконного правового акта, позволяет избежать издержек, связанных необходимостью устранения последствий исполнения такого акта.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Агибалов Ю.В. Формирование института представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации: практика и пути совершенствования / Ю.В. Агибалов. — Текст: электронный // Вестник ВГУ. Серия: право. — 2016. — № 3. — С. 83-91. — URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2016/03/2016-03-07.pdf> (дата обращения: 14.04.2019).

2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. — Изд. 2-е, стер. — Харьков: БЕК, 1994. — 224 с. — ISBN 5-85639-005-9. — Текст: непосредственный.

3. Алешкова Н.П. Муниципальное правотворчество: понятие и сущность / Н.П. Алешкова. — Текст: электронный // Юридические исследования. — 2013. — № 7. — С. 67-87. — URL: http://e-notabene.ru/lr/article_8776.html (дата обращения: 04.11.2018).

4. Алешкова Н.П. Непосредственное муниципальное правотворчество граждан / Н.П. Алешкова. — Текст: электронный // Российский юридический журнал. — 2009. — № 5. — С. 139-143. — URL: http://www.ruzh.org/rlj/2009/2009_5/DJVU/2053.pdf (дата обращения: 27.04.2019).

5. Анализ отказов в государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований с 2013г. по 2018г. — Текст: электронный // Управление министерства юстиции Российской Федерации по Кировской области: официальный сайт. — 2019. — URL: <https://to43.minjust.ru/ru/press/news/analiz-otkazov-v-gosudarstvennoy-registracii-ustavov-municipalnyh-obrazovaniy-1> (дата обращения: 19.03.2019).

6. Бабошин, О.А. Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления / О.А. Бабошин. — Текст: электронный //

Вопросы управления. — 2018. — № 54. — С. 38-44. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/glava-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-strukture-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 25.05.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

7. Баранов, И.Н. Муниципальный правотворческий процесс: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Баранов Илья Николаевич. — М., 2016. — 197 с. — URL: http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/BaranovIN/BaranovIN_diss.pdf (дата обращения: 19.12.2018). — Текст: электронный.

8. Болдыш А.Ю. Теоретические аспекты и принципы процесса муниципального правотворчества / А.Ю. Болдыш. — Текст: электронный // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2016. — Т. 15. — С. 2141–2145. — URL: <http://e-koncept.ru/2016/96348.htm> (дата обращения: 19.12.2018).

9. Большой толковый словарь иностранных слов в трех томах. Т. 2: [К-П] / сост. Надель-Червинская М.А., Червинский П.П. — Ростов-на-Дону : Феникс, 1995. — С. 516. — ISBN 5-85880-066-1. — Текст: непосредственный.

10. Борсова, Ж.П. Понятие законотворчества в современном государстве/ Ж.П. Борсова // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 3. — С. 7-9— Текст: непосредственный.

11. Братановский, С.Н. Теория государства и права: учебное пособие / С.Н. Братановский. — Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. — 248 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/11246.html> (дата обращения: 11.11.2018). — Режим доступа: Электронно-библиотечная система IPRbooks. — ISSN 2227-8397. — Текст: электронный.

12. Быкова Л.А. Место и роль муниципальных правовых актов в системе источников российского права / Л.А. Быкова. — Текст: электронный // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 11. — С. 22-27. — URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/31724-mesto-municipalnykh-pravovykh-aktov-sisteme-istochnikov-rossijskogo> (дата обращения: 14.04.2019).

13. Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества / Бычкова Е.И. — Текст: электронный // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 8. — С. 39-42. — URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/22394> (дата обращения: 12.05.2019).

14. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник / В.И. Васильев. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Юстицинформ, 2012. — 680 с. — ISBN 978-5-7205-1113-5. — Текст: непосредственный.

15. Великанов, К.В., Хатунцева, А.С. К вопросу о системе муниципальных правовых актов / К.В. Великанов, А.С. Хатунцева. — Текст: электронный // Территория науки. — 2013. — № 6. — С. 107-112. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sisteme-munitsipalnyh-pravovyh-aktov> (дата обращения: 14.04.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

16. Голованев, Ю.П. Роль представительного органа в системе местного самоуправления / Ю.П. Голованев — Текст: электронный // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2006. — С. 70-75. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-predstavitel'nogo-organa-v-sisteme-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 14.04.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

17. Градостроительный кодекс Российской Федерации»: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 27.12.2019). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

18. Давыдова, М.Л. Теоретические проблемы определения понятия юридической техники / М.Л. Давыдова. — Текст: электронный // Вестник ВолГУ. — Сер. 5. — 2007. — № 9. — С. 23-32. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-problemy-opredeleniya-ponyatiya-yuridicheskoy-tehniki-v-otchestvennoy-teorii-prava> (дата обращения: 20.11.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

19. Демидова, И.С. Юридическая техника: учебное пособие / И.С. Демидова. — М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2015. — 124 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/43235.html> (дата обращения: 20.11.2019). — Режим доступа: Электронно-библиотечная система IPRbooks. — ISBN 978-5-00094-153-9. — Текст: электронный.

20. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. – начало 2018 г.). — Текст: электронный // Министерство юстиции Российской Федерации: официальный сайт. — 2018. — 33 с. — URL: https://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx (дата обращения: 12.05.2019).

21. Дубинкин, Э.В. Правотворческие полномочия местной администрации: проблемы юридического закрепления и реализации / Э.В. Дубинкин. — Текст: электронный // Общество и право. — 2011. — № 3(35). — С. 90-94. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravotvorcheskie-polnomochiya-mestnoy-administratsii-problemy-yuridicheskogo-zakrepleniya-i-realizatsii> (дата обращения: 30.06.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

22. Кич, И.С. Теоретические проблемы регионального правотворчества (На примере Краснодарского края): дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Кич Ирина Станиславовна. — Краснодар, 2004. — 185 с. — URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/teoreticheskie-problemy-regionalnogo-pravotvorchestva.html> (дата обращения: 11.11.2018). — Текст: электронный.

23. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

24. Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Соломаткин. — М.: Юристъ, 2007. — 383 с. — ISBN 5-7975-0837-0, 978-5-7975-0837-3. — Текст: непосредственный.

25. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием от 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

26. Кузнецов, А.А. О некоторых проблемах актов муниципального правотворчества / А.А. Кузнецов. — Текст: электронный // Общество и право. — 2016. — № 1(55). — С. 28-31. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-problemah-aktov-munitsipalnogo-pravotvorchestva> (дата обращения: 16.11.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

27. Кузнецова, Е.Н. Муниципальный правотворческий процесс в России: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.0002 / Кузнецова Елена Николаевна. — Белгород, 2012. — 23 с. — URL: <https://www.dissercat.com/content/munitsipalniy-pravotvorcheskii-protsess-v-rossii/read> (дата обращения: 04.11.2018). — Текст: электронный.

28. Кузнецова, Е.Н. Принципы муниципального правотворческого процесса / Е.Н. Кузнецова. — Текст: электронный // Журнал «Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право». — 2011. — № 20 (115). — Выпуск 18. — С. 149-153. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/printsipy-munitsipalnogo-pravotvorcheskogo-protsessa> (дата обращения: 19.12.2018— Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

29. Кузнецова, С.П. Представительный орган, как субъект органов местного самоуправления / С.П. Кузнецова — Текст: электронный // Территория науки. — 2016. — № 3. — С. 167-173. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/predstavitelnyy-organ-kak-subekt-organov-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 14.04.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

30. Кузнецова, С.П. Структура органов местного самоуправления как объекта муниципального права в Российской Федерации / С.П. Кузнецова — Текст: электронный // Территория науки. 2017. — № 2. — С. 164-169. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/struktura-organov-mestnogo-samoupravleniya-kak-obekta-munitsipalnogo-prava-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 14.04.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

31. Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации. Проблемы теории и практики: учебное пособие / Н.А. Любимов. — М.: МГУ имени М.В. Ломоносова, 2009. — 160 с. — ISBN 978-5-211-05611-4. — Текст: непосредственный.

32. Масловская, Т.С. Правотворчество в области местного самоуправления в Российской Федерации: Правовые проблемы теории и практики: автореф. дис. ... док. юр. нау: 12.00.02 / Масловская Тамара Сергеевна. — Тюмень, 2004. — 52 с. — URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01002733883#?page=22&view=list> (дата обращения: 11.11.2018). — Текст: электронный.

33. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов / авторы-сост.: Атагимова Э.И., Макаренко Т.Н., Рыбакова О.С., Сарапкина Е.Н. — М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. — 136 с. — ISBN 978-5-901167-66-3. — URL: https://minjust.ru/sites/default/files/met._rek._po_podg._mnpa_136_str._izd_2018.pdf. (дата обращения: 27.10.2019). — Текст: электронный.

34. Методические рекомендации по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований: приказ Министерства юстиции РФ от 01.02.2017 № 9. — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

35. Модникова, Т.Н. Акты главы муниципального образования в муниципальном правотворчестве / Т.Н. Модникова — Текст: электронный // Среднерусский вестник общественных наук. — 2014. — № 1. — С. 131-138. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/akty-glavy-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-munitsipalnom-pravotvorchestve> (дата обращения: 14.04.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

36. Мошкин, С.В. Правовой статус местной администрации и ее структурных подразделений, предоставляющих муниципальные услуги / С.В. Мошкин. — Текст: электронный // Юристъ-Правоведъ. — 2012. — № 4. — С. 91. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-status-mestnoy-administratsii-i-ee-strukturnyhpodrazdeleniy-predostavlyayuschih-munitsipalnye-uslugi> (дата обращения: 25.05.2019). — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

37. Муниципальное право России: Учебник / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Юрипруденция, 2015. — С. 297-302. — ISBN 978-5-9516-0694-5. — Текст: непосредственный.

38. Нестеренко, И.А. Правотворчество в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» / И.А. Нестеренко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 271 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81538.html> (дата обращения: 09.06.2019). — Режим доступа: Электронно-библиотечная система IPRbooks. — ISBN 978-5-238-02133-1. — Текст: электронный.

39. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации) Федеральный закон от 25.12.2008 № 281-ФЗ (ред. от 29.12.2014). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

40. О внесении изменений в Постановление администрации Кааламского сельского поселения № 1 от 09.01.2019 г. «Об утверждении

Положения «Об организации и осуществлении первичного воинского учета граждан» на территории Кааламского сельского поселения»: Постановление администрации Кааламского сельского поселения от 01.03.2019 № 10. — URL: http://admkaalamskoe.ru/inova_block_documentset/document/256343/ (дата обращения: 16.11.2019). — Текст: электронный.

41. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 26.07.2019). — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

42. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ (ред. от 28.12.2016). — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

43. О назначении публичных слушаний по рассмотрению проекта решения Пермской городской Думы «О внесении изменений в Генеральный план города Перми, утвержденный решением Пермской городской Думы от 17.12.2010 № 205»: постановление главы города Перми от 25.06.2019 № 68. — URL: <https://www.gorodperm.ru/docs/offDocs/2019/06/6-page/> (дата обращения: 09.11.2019). — Текст: электронный.

44. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания: Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019). — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

45. О порядке оформления деклараций об объектах недвижимости, расположенных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности и государственная собственность на которые не разграничена: распоряжение администрации Головинского сельского поселения от

18.04.2016 № 17. — URL: <http://admgorolovino.ru/normbase/rasp/> (дата обращения: 09.11.2019). — Текст электронный.

46. 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 25.12.2018 № 50. — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

47. 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 25.12.2018 № 50. — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

48. О проверке конституционности частей 4,5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области»: Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30. — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

49. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020). — Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». — Текст: электронный.

50. О рассмотрении протеста прокуратуры Ломоносовского района от 27 февраля 2017 года № 07-63-17 на статью 25 Устава МО Лопухинское сельское поселение Ломоносовского муниципального района Ленинградской области: Решение Совета депутатов муниципального образования Лопухинское сельское поселение МО Ломоносовский муниципальный район Ленинградской области от 31.03.2017 № 15. — URL: <http://xn----8sbmbomfodidi2az4a.xn--p1ai/?p=3460> (дата обращения: 17.11.2019). — Текст: электронный.

51. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018). – Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс». – Текст: электронный.

52. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

53. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.02.2020). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

54. Об определении мест отбывания наказания для лиц, осужденных к исправительным работам и установлении перечня объектов для отбывания обязательных работ на 2018 год на территории муниципального образования Кипенское сельское поселение МО Ломоносовского муниципального района Ленинградской области: Постановление местной администрации МО «Кипенское сельское поселение» от 29.01.2018 № 17. — URL: <http://xn--e1aahhcrieu.xn--plai/?p=8572> (дата обращения: 09.11.2019). — Текст: электронный.

55. Об определении перечня мест (объектов) для отбывания осужденными наказания в виде обязательных работ и исправительных работ на территории сельского поселения Малый Толкай: постановление администрации сельского поселения Малый Толкай муниципального района Похвистневский Самарской области от 20.03.2019 № 23. — URL: <http://maltolkay.ru/2019/03/2551/> (дата обращения: 09.11.2019). — Текст: электронный.

56. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: Приказ Генпрокуратуры

России от 02.10.2007 № 155 (ред. от 20.02.2020). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

57. Об установлении границ территориального Общественного самоуправления «Ромашка» в муниципальном образовании «Богдановское сельское поселение»: решение Собрании депутатов Богдановского сельского поселения от 13.12.2017 № 57. — URL: <https://bogdanovskoe.ru/index.php/tos/normativnye-dokumenty/1590-reshenie-ot-13-12-2017-g-57-ob-ustanovlenii-granits-territorialnogo-obshchestvennogo-samoupravleniya-romashka-v-munitsipalnom-obrazovanii-bogdanovskoe-selskoe-poselenie> (дата обращения: 09.11.2019). – Текст: электронный.

58. Об утверждении Методических рекомендации по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования Нижегородской области: распоряжение Правительства Нижегородской области от 07.09.2007 № 1382-р // Правительство Нижегородской области: официальный сайт. — 2007. — URL: <https://government-nnov.ru/> (дата обращения: 27.10.2019). – Текст: электронный.

59. Об утверждении Положения о муниципальных правовых актах города Челябинска: Решение Челябинской городской Думы от 27.10.2015 № 14/5 (в ред. от 10.04.2018). — URL: <http://chelduma.ru/npa/ob-utverzhdenii-polozheniya-o-municipalnyh-pravovyh-aktah-goroda-chelyabinska-0> (дата обращения: 29.09.2019). – Текст: электронный.

60 Об утверждении порядка направления уведомления о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета Белокалитвинского городского поселения Белокалитвинского района: распоряжение администрации Белокалитвинского городского поселения от 31.01.2018 № 8. — URL: <http://belokalitvinskoepr.ru/node/51> (дата обращения: 09.11.2019). – Текст: электронный.

61. Об утверждении Правил благоустройства территории Александровского городского поселения: Решение Думы Александровского городского поселения Александровского муниципального района Пермского края от 27.09.2017 № 96 (ред. от 27.06.2018). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

62. Об утверждении Правил благоустройства территории города Перми и о признании утратившими силу отдельных решений Пермской городской Думы: Решение Пермской городской Думы от 18.12.2018 № 265 (ред. от 25.06.2019). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

63. Об утверждении правил благоустройства территории муниципального образования Частинское сельское поселение: Решение Совета депутатов Частинского сельского поселения от 29.03.2018 № 207 // . – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

64. Об утверждении Правил юридической техники, рекомендуемых для применения органам местного самоуправления Мурманской области при подготовке проектов муниципальных нормативных правовых актов: приказ Министерства юстиции Мурманской области от 12.12.2014 № 119 (ред. от 05.12.2017 № 165) // Министерство юстиции Мурманской области официальный сайт. — 2017. — URL: <https://minjust.gov-murman.ru/> (дата обращения: 27.10.2019). — Текст: электронный.

65. Обзор отказов в государственной регистрации уставов муниципальных образований Самарской области и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований Самарской области за 2017 год. — Текст: электронный // Управление министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области: официальный сайт. — 2018. — URL: <https://to63.minjust.ru/ru/municipal> (дата обращения: 19.03.2019).

66. Обзор практики рассмотрения судами дел по вопросам признания не соответствующими федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и недействующими уставов муниципальных образований (отдельных положений уставов), а также заявлений об оспаривании решений о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации уставов муниципальных образований за период с 15.10.2016 г. по 15.10.2017 г. — Текст : электронный // Министерство юстиции Российской Федерации : официальный сайт. — 2017. — URL: <https://minjust.ru/ru/edinstvo-pravovogo-prostranstva/obzor-praktiki-rassmotreniya-sudami-del-po-voprosam-priznaniya-ne> (дата обращения: 19.03.2019).

67. Основные причины отказа в государственной регистрации муниципальных правовых актов муниципальных образований за 2018 год. — Текст: электронный // Министерство юстиции Российской Федерации по Пермскому краю: официальный сайт. — 2019. — URL: <https://to59.minjust.ru/ru/node/320039> (дата обращения: 19.03.2019).

68. Ответы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на вопросы по теме «Система муниципальных правовых актов (Статья 43)». — Текст: электронный // Государственная Дума Российской Федерации: официальный сайт. — URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Municipalnye-pravovye-akty/Sistema-municipalnyh-pravovyh-aktov-Stat/item/> (дата обращения: 28.04.2019).

69. Перспективный план работы Земского Собрания и комиссий Земского Собрания. — Текст: электронный // Частинский муниципальный район Пермского края: официальный сайт. — 2019. — URL: <https://xn--80aqaedod2acc1d.xn--p1ai/the-state-study-group/planzs.php> (дата обращения: 09.06.2019).

70. План работы Думы городского округа «Город Лесной». — Текст: электронный // Городской округ «Город Лесной: официальный сайт. — 2019.

— URL: <http://www.gorodlesnoy.ru/duma/plan-raboty/> (дата обращения: 09.06.2019).

71. План работы Думы на полугодие — Текст: электронный // Екатеринбургская городская Дума: официальный сайт. — 2019. — URL: <https://www.egd.ru/official/197/198/> (дата обращения: 09.06.2019).

72. Положение о порядке подготовки правовых актов администрации города Белгорода: распоряжение администрации города Белгорода от 26.06.2014 № 1187 – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

73. Положение о Финансовом управлении администрации Комсомольского муниципального района Хабаровского края: Решение Собрании депутатов Комсомольского муниципального района Хабаровского края от 10.10.2018 № 12. — URL: <https://raion-kms.khabkrai.ru/Finansy-raiona-/O-finansovom-upravlenii/Polozhenie-> (дата обращения: 30.06.2019). — Текст: электронный.

74. Правовые и организационные основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / Д.Ф. Аяцков [и др.]— Москва: Форум, 2012. — 448 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/5013.html> (дата обращения: 24.04.2019). — Режим доступа: Электронно-библиотечная система IPRbooks. — ISBN 978-5-91134-623-2. — Текст: электронный.

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

76. Регламент администрации городского округа «Город Чита» в новой редакции: постановление администрации городского округа «Город Чита» от 17.10.2016 № 313 (в ред. от 07.05.2019 № 308). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

77. Регламент Думы города Иркутска: решение Думы города Иркутска от 04.06.2004 № 003-20-440543/4 (в ред. от 28.06.2018 № 006-20-480754/8). –

Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

78. Регламент Земского собрания Пермского муниципального района: решение Земского собрания Пермского муниципального района от 25.02.2016 № 186-п. – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

79. Регламент Пермской городской Думы: решение Пермской городской Думы от 27.03.2012 № 50 (в ред. от 25.09.2018 № 182). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

80. Рекомендации для подготовки муниципальных правовых актов. – Текст: электронный // Официальный сайт Мэра Москвы: официальный сайт. — URL: <https://www.mos.ru/dtoiv/function/registr-mnra-goroda-moskvy/rekomendacii-dlia-podgotovki-munitcipalnykh-pravovykh-aktov/> (дата обращения: 27.10.2019).

81. Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 21.09.2017. Дело № 3а-26/2017 // Верховный Суд Республики Саха (Якутия). – Электрон. дан. – 2017. – URL: https://vs-jak.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=9347244&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 17.11.2019).

82. Решение Вологодского областного суда от 06.02.2018. Дело № 3а-18/2018 // Вологодский областной суд. – Электрон. дан. – 2018. – URL: https://oblsud-vld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=808247&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 17.11.2019).

83. Решение Ирбейского районного суда Красноярского края от 17.10.2018. Дело № 2а-486/2018 // Ирбейский районный суд Красноярского края. – Электрон. дан. – 2018. – URL: https://irbey-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=

8006407&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 17.11.2019).

84. Решение Курского областного суда от 04.04.2019. Дело № За-25/2019 // Курский областной суд. – Электрон. дан. – 2019. – URL: https://oblsud--krs.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=23593243&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 17.11.2019).

85. Решение Ленинградского областного суда от 13.02.2018. Делу № За-32/2018 // Ленинградский областной суд. – Электрон. дан. –2018. – URL: https://oblsud--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1825429&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 17.11.2019).

86. Решение Феодосийского городского суда Республики Крым от 16.08.2017. Дело № 2а-1707/2017 // Феодосийский городской суд Республики Крым. – Электрон. дан. –2017. – URL: https://feodosiya--krm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=3826368&delo_id=1540005&new=&text_number=1 (дата обращения: 17.11.2019).

87. Роговая, А.В. Мониторинг состояния качества муниципального нормотворчества / А.В. Роговая. — Текст: электронный // Мониторинг правоприменения. — 2017. — № 2 (23). — С. 39-48. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/monitoring-sostoyaniya-kachestva-munitsipalnogo-normotvorchestva> (дата обращения: 09.11.2019) — Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

88. Сергеева, К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Сергеева Ксения Олеговна. – М., 2013. – 27 с. — URL: <https://www.prlib.ru/item/348315> (дата обращения: 20.07.2019). — Текст: электронный.

89. Теория государства и права в вопросах и ответах: учебное пособие / А.Ф. Колотов, О.С. Вырлеева-Балаева, В.Н. Симонов, И.В. Скуратов, Ю.В. Ярыгина. — Изд. 2-е, испр. и доп. — Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2013. — С. 136-138. — ISBN 978-5-4417-0228-7. — Текст: непосредственный.

90. Теория государства и права (часть 2) / отв. ред. Б.М. Корельский. — Екатеринбург, 1994. — С. 75— Текст: непосредственный.

91. Томин, В.А. Юридическая техника: учебное пособие / В.А. Томин. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2015. — 84 с. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/65555.html>. (дата обращения: 20.11.2019)— Режим доступа: Электронно-библиотечная система IPRbooks. — ISSN 2227-8397. — Текст: электронный.

92. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 27.12.2019). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

93. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 18.02.2020). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

94. Усманова, Р.М. Роль органов местного самоуправления в исполнении обязательных и исправительных работ / Р.М. Усманова. — Текст: электронный // Территория науки. — 2018. — № 1. — С. 160-164. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/rol-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-ispolnenii-obyazatelnyh-i-ispravitelnyh-rabot> (дата обращения: 09.11.2019)— Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

95. Устав городского округа Самара Самарской области: решение Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294 (в ред. от 25.10.2018 № 347). — Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». — Текст: электронный.

96. Устав МО «Пермский муниципальный район»: решение Земского собрания Пермского муниципального района от 30.06.2005 № 180 (в ред. от 29.03.2018 № 298). – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

97. Филатов С.В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы / С.В. Филатов // «Государственная власть и местное самоуправление». – 2015. – № 8. – С. 34-38. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

98. Храмцов А.В. Понятие и конституционно-правовая сущность правотворчества / А.В. Храмцов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 6. – С. 9. – Текст: непосредственный.

99. Цыремпилова, М.А. Муниципальное правотворчество: процедурные проблемы конституционно-правового регулирования: по материалам Республики Бурятия: автореферат дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 /Цыремпилова Мария Анатольевна – М., 2015. – 23 с. — URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01005560314#?page=14&view=list>. (дата обращения: 04.11.2018). — Текст: электронный.

100. Чихладзе, Л.Т. К вопросу о системе муниципальных правовых актов / Л.Т. Чихладзе. — Текст: электронный // Вестник Московского университета МВД России. — 2018. — № 1. — С. 134-139. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-sisteme-munitsipalnyh-pravovyh-aktov-1> (дата обращения: 14.04.2019)— Режим доступа: Научная электронная библиотека «КиберЛенинка».

101. Щепачев В.А. Особенности правотворческой деятельности органов местного самоуправления / В.А. Щепачев // Право и политика. — 2010. - № 8. - С. 1419-1426. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст: электронный.

102. Юридическая техника: учебное пособие / Н.А. Власенко, А.И. Абрамова, Г.Т. Чернобель [и др.]; — Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. — 320 с. — ISBN 978-5-406-05176-4. — Текст: непосредственный.

103. James A. Coon Adopting Local Laws in New York State, Local Government Technical Series // New York State Department of State, 2015. — 31 p. — URL: https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Adopting_Local_Laws_in_New_York_State.pdf (дата обращения: 27.10.2019). — Текст: электронный.

104. O'Callaghan A. Guidelines for drafting local laws // Queensland Parliamentary Counsel, 2016 — 49 p. — URL: https://www.legislation.qld.gov.au/file/Guidelines_Local_Laws.pdf (дата обращения: 27.10.2019). — Текст: электронный.

105. Sandford M. Local authority byelaws // House of commons library: Briefing paper, 2016. — № 01817 — 16 p. — URL: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01817/SN01817.pdf> (дата обращения: 16.11.2019). — Текст: электронный.

106. Varga C. Doctrine and technique in law. Internationales Rechtsinformatik Symposium // IRIS 2004 Kolloquium Philipps (Rechtstheorie) (Salzburg, 26.-28. Februar 2004), 2004. — p. 1-2. — URL: https://www.univie.ac.at/RI/IRIS2004/ArbeitspapierIn/Publikationsfreigabe/Csaba_Phil/Csaba_Phil.doc (дата обращения: 20.11.2019). — Текст: электронный.

107. Wright F. Sound Check: Bylaws, Busking and the Local Government Act 2002 // Victoria University of Wellington Law Review, 2005. — URL: <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/2005/4.html> (дата обращения: 16.11.2019). — Текст: электронный.