К вопросу о разработке Кодекса нормативных правовых актов муниципального образования

Соловьев Сергей Геннадьевич[1]

To a question of development of the Code of regulations of municipality

Solovev Sergey Gennadievich

Настоящая статья посвящена исследованию причин, обуславливающих необходимость кодификации нормативного материала муниципальных образований Российской Федерации, в ней проведен анализ теоретических и практических проблем, связанных с данным вопросом.

The given article investigates the causes necessitating the development of the codification the legal material Municipalities of the Russian Federation in its analysis of the theoretical and practical problems associated with this question.

Ключевые слова: *муниципально-правовое регулирование, кодификация нормативных правовых актов, кодекс нормативных правовых актов муниципального образования.*

Key words*: municipal and legal regulation, codification of normative legal acts, the code of normative legal acts of the municipality.*

В условиях современного уровня развития различных сфер российского общества (информационной, политической, управленческой, научной…), когда объективно снижается эффективность директивно-приказных методов руководства, неуклонно возрастает роль местного самоуправления, как общественного института, предполагающего самостоятельное решение населением местных вопросов. Формально-

[1] Заведующий кафедрой Конституционного, административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), доктор юридических наук, профессор, член Экспертного совета Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (E-mail: soloviev@feml.susu.miass.ru; контактный тел.: 8 -3513-52-11-60).

правовым подтверждением этого вектора развития является закрепление в Конституции РФ местного самоуправления в числе Основ конституционного строя России.

На сегодня очевидно, с точки зрения совершенствования российской государственности местная власть, структурно отделенная, но в то же время функционально связанная с государством, непосредственно взаимодействующая с населением, представляет собой прочный фундамент как социальной, так и политической стабильности. Слабая же и неэффективная работа органов, составляющих местный уровень власти, очень быстро ощущается местными жителями, которые, как показывает муниципальная практика, переносят ответственность за муниципальные недоработки на всю систему Российской государственной власти. При этом, нужно особо отметить, тот факт, что реальные положительные результаты работы органов местного самоуправления представляют собой основной инструмент сохранения доверия населения, как к системе муниципальной власти, так и в целом к публично-властной системе государства.

В связи этим, признавая необходимость совершенствования Российской системы местного самоуправления, на сегодня следует обратить особое внимание на качество правовой основы муниципальных образований. Как отмечает Президент РФ Путин В.В., в настоящее время одной из основных проблем в развитии российского местного самоуправления является качество муниципальных правовых актов[2].

Необходимость кодификации

Анализируя материалы практики надзорной деятельности органов прокуратуры за органами местного самоуправления[3], нужно констатировать

---

[2] Путин В.В. Мы должны не просто говорить о проблемах муниципалитетов, а решать их // Самоуправление. №2. С.3.

[3] Внуков А.И. Вопросы разграничения полномочий органов местного самоуправления в разрезе систематизации муниципальных нормативных правовых актов // Бизнес в законе. 2008. № 2.

тот факт, что по настоящее время в системе правовых актов большинства российский муниципальных образований имеется большой массив старых, фактически утративших силу, но формально не отмененных нормативных правовых актов. Указанные правовые акты, систематизированы лишь по дате их принятия и хранятся в разрозненном виде в организационных отделах представительных органов, канцеляриях администраций, архивах муниципальных образований. Лишь небольшая часть из них имеется в несистематизированном виде в электронных базах справочно-правовых систем, таких как: «Консультант-плюс», «Гарант», «Кодекс».

Как отмечают многие ученые и практики, специализирующиеся в муниципально-правовой проблематике[4], указанное состояние правовой основы местного самоуправления порождает ряд проблем:

1) Муниципальные органы и должностные лица не всегда четко ориентируются в том, какие нормативные акты отменены в связи с судебными решениями.

2) У населения нет возможности знакомиться с требованиями, содержащимися в с разрозненных местных правовых актах, принятых в течение длительного времени.

---

[4] Внуков А.И. Вопросы разграничения полномочий органов местного самоуправления в разрезе систематизации муниципальных нормативных правовых актов // Бизнес в законе. 2008. № 2. С. 32-34; Курган Н.В. Систематизация муниципальных нормативно-правовых актов // Юристъ - Правоведъ. 2009. №4; Мозженко И.И. Предложения по систематизации законодательства о местном самоуправлении // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 1. С. 30-32; Шаломенцева Е.Г. Муниципальные правовые акты: система и классификация //Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 3. С. 158-163; Яровой Б.Н. К вопросу о кодификации муниципального законодательства // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 7. С. 32-40; Соловьев С.Г. К вопросу о необходимости принятия Муниципального кодекса Российской Федерации // Городское управление. 2012. №8. С.23-28.

3) Большинство местных нормативных актов готовилось в разное время, не юристами, что объективно обуславливает правовые коллизии, которые можно выявить лишь при комплексном исследовании всего массива документов.

4) Несистематизированность местных нормативных актов обуславливает проблему обеспечения соответствия местных нормативных актов нормативным актам регионального и федерального уровня.

5) Несистематизированность местных нормативных актов обуславливает противоречия в требованиях нормативных актов представительных органов и правовых актов администраций муниципальных образований.

6) Существующая бессистемная схема принятия местных нормативных актов исключает системное развитие местного нормативного материала, который лучше изначально формировать в системном виде.

В связи с вышеизложенным, очевидным является тот факт, что на сегодня назрела необходимость использования в муниципальном нормотворчестве современных подходов и технологий организации нормотворческого процесса, отработанных применительно к другим отраслям российского права. Всем же ясно, что в настоящее время не представляется возможным эффективное применение некодифицированного административного, гражданского, земельного и других кодифицированных отраслей российского законодательства. В связи с этим, спорным представляется положение в сфере муниципального нормотворчества, когда принимаемые муниципальные нормативные акты представляют собой абсолютно не систематизированный массив.

Перечень работ по кодификации

На основании проведенных научных и практических разработок, связанных с кодификацией результатов муниципального нормотворчества, нами предлагается следующая примерная схема работ по проведению

систематизации нормативных актов муниципальных образований. Вероятно, на первом этапе, это должна быть систематическая инкорпорация, предполагающая систематизацию нормативных актов муниципального образования по тематическим разделам и подготовку электронных версий всех действующих нормативных актов.

Исходя из современного состояния муниципальных нормативных систем первый этап систематизации нормативных актов муниципальных образований предполагает следующий алгоритм выполнения работ:

1) Сбор в единый массив всех действующих нормативно-правовых актов муниципального образования.

2) Анализ соответствия действующих нормативно-правовых актов муниципального образования законодательству Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

3) Внесение предложений по отмене или изменению нормативно-правовых актов муниципального образования, не соответствующих законодательству Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

4) Внесение предложений по корректировке нормативно-правовых актов муниципального образования, не соответствующих требованиям грамматики, пунктуации, стилистике и юридической техники.

5) Подготовка электронных версий всех действующих нормативно-правовых актов муниципального образования, соответствующих законодательству Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

6) Проведение систематизации действующих нормативно-правовых актов муниципального образования по тематическим разделам, отражающим специфику осуществления местного самоуправления на территории муниципального образования.

Вторым этапом систематизации нормативного материала муниципального образования должно стать проведение кодификации его нормативных правовых актов, предполагающее подготовку и принятие единого документа – Кодекса нормативных правовых муниципального образования, содержащего в систематизированном виде правила поведения, принятые муниципальными органами и должностными лицами и обязательные для исполнения на территории данного муниципального образования.

Цели проведения кодификации

Как отмечает, Б.Н. Яровой, кодификацию можно определить как особый вид систематизации законодательства, представляющий собой выражение норм права, содержащихся в систематизируемых нормативных правовых актах, в одном новом акте, принятие которого лишает законной силы все эти акты[5]. Проведение кодификации местного нормативного материала позволит решить немало серьезных муниципально-правовых задач:

1) *Кодификация позволит системно объединить в Кодексе нормативных актов муниципального образования все нормы, входящие в нормативную систему муниципального образования*.

В соответствии с действующей системой правового урегулирования российского местного самоуправления муниципальные нормы могут содержаться в следующих муниципальных нормативно-правовых актах:

1) Уставе муниципального образования,

2) Решениях Представительного органа муниципального образования,

3) Постановлениях Главы муниципального образования,

4) Постановлениях Главы администрации муниципального образования.

Однако, на сегодня в законодательстве РФ нет определения системы

[5] Яровой Б.Н. К вопросу о кодификации муниципального законодательства // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 7. С. 32-40.

муниципальных правовых актов, последовательно не выстроена их иерархия. К тому же, как отмечает А.И. Внуков[6] многие проблемы, возникающие в процессе принятия и реализации нормативных актов местных органов самоуправления вытекают из следующих причин:

1. В законодательстве отсутствует четкая правовая дефиниция статуса нормативного правового акта в системе муниципальных правовых актов.

2. Нормативное правовое регулирование вопросов местного значения четко не разграничено между представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования и местной администрацией.

2) *Кодификация даст возможность объединить в рамках муниципального образования гипотезы, диспозиции и санкции всех муниципальных норм, сосредоточив их в одном системном нормативно-правовом акте - Кодексе нормативных актов муниципального образования*.

На сегодня юридическая техника большинства нормативных правовых актов, принятых на муниципальном уровне, очень далека от совершенства. Речь даже идет не столько о пунктуационных и грамматических ошибках в и логических «перлах» местных законодателей, а о том, что нормотворчество предполагает определенные требования к построению нормативных актов, которые очень часто игнорируются местными законодателями. В результате, на уровне муниципалитетов очень часто принимаются нормативные правовые акты с противоречивым содержанием, отсутствующими гипотезами, непонятными диспозициями. Тема же муниципальных санкций (их природа, виды, закрепление, реализация), на сегодня, является малопонятной не только правоприменителям, но и достаточно слабо исследованной в теории муниципального права.

---

[6] Внуков А.И. Вопросы разграничения полномочий органов местного самоуправления в разрезе систематиации муниципальных нормативных правовых актов // Бизнес в законе. 2008. № 2. С. 32.

3) *Кодификация позволит отграничить нормативные и ненормативные правовые акты в правовой системе муниципального образования.*

Вопрос, связанный с разграничением нормативных и ненормативных правовых актов в правовой системе муниципального образования является достаточно сложным даже с точки зрения теории муниципального права[7]. Поэтому, неудивительно, что в практике муниципального строительства очень часто встречается ситуация, когда субъекты муниципального нормотворчества издают правовые акты, содержащие как нормативные, так и индивидуальные предписания. Очевидно, что ликвидировать подобные правовые проблемы можно лишь проведя работы по систематизации муниципального законодательства, четко выделив правовые акты, содержащие нормативные предписания.

Следует отметить, что особенно явно данная проблема проявляется при конструировании правовых актов, посвященных правовому регулированию сферы жилищно-коммунального хозяйства. Анализ правовых актов муниципальных образований в данной сфере показывает, что многие из них содержат, как нормы муниципального права, так и ндивидуализированные предписания, обращенные к отдельным категориям субъектов права.

Так местные нормативные акты, определяющие цены и тарифы на жилищно-коммунальные услуги для потребителей муниципального образовании устанавливают:

1) Правовые нормы, обязательные для населения всего муниципального образования

---

[7] Лукьянов В.А., Соловьев С.Г. Муниципальный правовой акт: проблемные вопросы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №5. С. 11-12.

2) Индивидуализированные правовые требования, ориентированные исключительно на коммунальные организации, являющиеся поставщиками услуг.

4) *Проведение кодификации прекратит действие всех нормативных актов, в разное время принятых на территории муниципального образования, в значительной мере сняв содержащиеся в них противоречия*.

Однозначно положительным в кодификации является группировка требований, содержащихся в разрозненных правовых актов по определенной схеме. Ее реализации позволяет произвести анализ всего нормативного материала, принятого в муниципальном образовании, выйти на проблемы, связанные с регулированием той или иной группы общественных отношений, определить правовые коллизии и нормативно закрепить механизмы их разрешения.

Помимо этого, кодификация муниципального нормативного материала позволит признать правовые акты, выработавшие свой регулирующий ресурс, утратившими силу, а также устранить имеющиеся неточности в муниципальных правовых актах, дублирование муниципальных правовых норм, а также имеющиеся и возникающие противоречия в муниципальных правовых актах.

6) *Кодификация разгрузит весь нормативный блок, действующий на территории муниципального образования, избавит его от огромного массива разрозненных муниципальных нормативных правовых актов*.

Развитие совокупности муниципальных нормативных правовых актов предпочтительнее осуществлять в системе, предполагающей сокращение количества действующих муниципальных нормативных правовых актов и использование в муниципальном нормотворчестве современных подходов и технологий организации нормотворческого процесса, отработанных применительно к другим отраслям российского права, таким как

административное, гражданское, земельное и другим кодифицированным отраслям российского права.

К тому же, необходимо учитывать и тот факт, что существующий огромный бессистемный массив разрозненных нормативных правовых актов муниципальных образований будет с неизбежностью все более увеличиваться и все более затруднять правоприменение, так как в нем изначально заложен вектор соответствующего бессистемного развития.

7) *Кодификация позволит выразить муниципальные нормативно-правовые предписания в концентрированном виде.*

При формировании нормативного массива муниципальной отрасли права предпочтительнее использовать все достижения юридической техники, направленные на уменьшение объема нормативного материала, подлежащего изучению и применению. В настоящее время, очевидно, что только кодификация нормативного массива муниципальной отрасли права позволит избежать дублирования схожих гипотез и диспозиций многих муниципально-правовых норм, закрепляющих в многочисленных местных нормативных правовых актах процедурные вопросы, связанные осуществлением разнообразных вопросов местного значения

8) *Кодификация уменьшит объем нормативного материала, подлежащий изучению муниципальными органами и должностными лицами.*

В научной литературе много говориться о том, что на сегодня в муниципальных образованиях существует проблема, связанная с тем, что многие местные государственные и муниципальные органы и должностные лица не всегда знают, какие из муниципальных нормативных правовых актов действуют, а какие отменены полностью или частично последующими актами, появляющимися в связи с принятием судебных решений. Кроме того, в последнее время явно обозначилась проблема соответствия местных нормативных актов федеральным актам и актам

субъектов Российской Федерации, так как местное нормотворчество часто опережает федеральное. Такая запутанность и противоречивость законодательства объективно создает проблемы с исполнением предписаний, содержащихся в нормативных актах, а также с применением необходимых методов управления, в частности мер принуждения. Поэтому должностные лица органов, например санэпиднадзора, налоговой инспекции и т.п., не всегда могут обеспечить должное исполнение местных нормативных актов[8].

9) *Кодификация уменьшит объем нормативного материала, подлежащий анализу соответствующими контрольно-надзорными органами и должностными лицами.*

Очевидно, что государство, признавая местное самоуправление как социальный институт, решающий вопросы местного значения, должно иметь возможность контролировать посредством контрольной деятельности своих органов и должностных лиц исполнение муниципалитетами своих законодательно оформленных требований. Однако, накопленный к настоящему времени в муниципалитетах огромный несистематизированный пласт местных правовых актов физически очень сложно проверить в разумные сроки проверяющим организациям. Как правило, подобные проверки основываются на анализе документов, представленных по их запросам органами местного самоуправления, которые, как указывалось выше, сами не всегда четко ориентируются в отграничении нормативных и ненормативных правовых актов, а также количестве действующих или отмененных местных нормативных актов.

Помимо этого, кодификация значительно облегчит процедуру ведения и улучшит качество Регистра муниципальных нормативных правовых актов, так как часто должностные лица органов местного

---

[8] Внуков А.И. Вопросы разграничения полномочий органов местного самоуправления в разрезе систематиации муниципальных нормативных правовых актов // Бизнес в законе. 2008. № 2. С. 33.

самоуправления достаточно произвольно определяют принадлежность того или иного правового акта к нормативным и, соответственно, не посылают их для регистрации в орган, ведущий Регистр муниципальных нормативных правовых актов.

10) *Кодификация позволяет четко изложить и систематизировать объем нормативного материала, подлежащий применению муниципальными органами и должностными лицами*.

Как показывает муниципальная правоприменительная практика, органы и должностные лица местного самоуправления, применяющие муниципальные правовые нормы, очень часто не имеют четкого представления о количестве, системе и иерархии муниципальных нормативных правовых актов, принятых по тому или иному вопросу местного значения. К тому же, как уже указывалось, многие из них не в состоянии оперативно отслеживать материалы правоприменительной деятельности судебных органов, периодически признающих незаконными требования тех или иных муниципальных норм. Кодификация же муниципального нормативного материала позволит в определенной степени ликвидировать указанные проблемы.

11) *Кодификация даст возможность жителям муниципального образования системно усвоить требования норм муниципального права, сократив время на исследование огромного массива муниципальных нормативных актов*.

На сегодня следует признать тот факт, что система муниципальной отрасли права является одной из самых объемных в системе отраслей российского права и включает в свой состав огромное количество нормативных документов, принятых на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальном уровне. Наиболее объемным в данной нормативной системе является уровень нормативных актов муниципального образования.

К тому же, как указывают в своей работе М.М. Курманов и И.Х. Миннегулов[9], ситуация усугубляется и тем обстоятельством, что законодатель не находился и не находится в «жестких» рамках в применении основных терминов и понятий, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В силу вышеуказанных причин, разобраться в сложной и запутанной совокупности местных нормативных актов достаточно проблематично, как указывалось выше, даже работникам муниципальных органов. Населению же муниципального образования, по нашему мнению, ориентироваться в существующем огромном массиве местных нормативных актов невозможно в принципе. При подобном положении вещей в сфере понимания нормативных основ местного самоуправления достаточно проблемным представляется его качественное функционирование, так как самоуправление, по определению, предполагает непосредственное участие местного населения в решении вопросов местного значения.

12) *Кодификация позволяет восполнить существующие пробелы в муниципальной нормативной системе путем введения соответствующих положений в создаваемый единый комплексный кодификационный акт - Кодекс нормативных актов муниципального образования*.

Следует отметить тот факт, что на позитивное влияние кодификации для решения задачи восполнения существующих пробелов в нормативной системе указывал еще Г. Ф. Шершеневич. В частности, он писал о том, что при кодификации «…речь идет не только о новой форме, но и о новом содержании: старые законы заменяются новыми, прежние пробелы восполняются, накопившиеся противоречия устраняются. Ежели даже

[9] Курманов М.М., Миннегулов И.Х. Ответственность главы муниципального образования: проблемы правового регулирования // Местное право. 2012.№6. С.7-11

значительная часть окажется заимствованной из исторически сложившегося законодательства, все же такой кодекс представит собою новый закон»[10].

Применительно к муниципальной проблематике проведение кодификации муниципальных нормативных правовых актов позволит определить схему формирования и развития нормативного материала того или иного муниципального образования. В рамках данной схемы в процессе муниципального правоприменения будут четко видны причины и пути ликвидации существующих пробелов в нормативной системе муниципального образования. Самое же главное состоит в том, что в рамках Кодекса нормативных правовых актов муниципального образования муниципальным нормотворцам не нужно будет принимать отдельный правовой акт, требуемый для ликвидации того или иного муниципально-правового пробела, а достаточно будет внести изменения или дополнения в соответствующую главу Кодекса нормативных правовых актов муниципального образования.

13) *Кодификация дает возможность создать ключевой нормативный акт, представляющий собой концептуальную основу для дальнейшего стройного развития и четкого структурирования нормативной системы муниципального образования.*

Как отмечал в своих трудах Н. М. Коркунов, «…кодификация не ограничивается изменением только формы, она дает систематическое объединение и содержание. Кодекс является не только новой формой старого закона, а новым законом в полном смысле слова»[11]. С учетом данной мысли Н.М. Коркунова, применительно к муниципально-правовой материи следует понимать, что в настоящее время основной местный нормативный правовой акт любого муниципального образования – Устав, как правило, четко не систематизирован, не содержит серьезно

[10] Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1911. С. 422.
[11] Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1893. С. 305.

проработанной общей части, содержащей основные концептуальные положения, определяющие основные идеи, понятийный фундамент, теоретическую схему, направления и перспективы построения нормативной основы местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, и соответственно, не может служить основой для дальнейшего развития и четкого структурирования нормативной системы муниципального образования.

14) *Кодификация позволит отслеживать и оперативно реагировать на возникающие противоречия между нормами муниципального уровня и нормами, принимаемыми государственными органами и должностными лицами.*

Очевидным является тот факт, что имея не множество разрозненных муниципальных нормативных правовых актов, а один кодифицированный муниципальный нормативный правовой акт, объединяющий все нормативные предписания, принятые на уровне муниципального образования, значительно более простым является решение задачи отслеживания и оперативного реагирования на возникающие противоречия между нормами муниципального уровня и нормами, принимаемыми в сфере местного самоуправления органами и должностными лицами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом, значительно упрощается и технология решения указанной задачи и затраты, требующиеся для ее решения.

Таким образом, проведение кодификации законодательства муниципальных образований на сегодня объективно будет способствовать совершенствованию правопорядка в сфере Российского местного самоуправления. В заключение же проведенного исследования нам представляется целесообразным подвести его основные итоги и сделать ряд

предложений, имеющих не только теоретическую, но и практическую ценность.

Во-первых, в целях проведения внятной государственной политики по реформированию муниципальной правовой системы, предлагается в статью 43 «Система муниципальных правовых актов» Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включить правовую норму, закрепляющую обязательность проведения кодификации местных нормативных правовых актов для всех муниципальных образований.

Во-вторых, обеспечить все органы местного самоуправления квалифицированными специалистами в сфере кодификации местных нормативных правовых актов в ближайшее время вряд ли возможно, в связи с этим, работы по кодификации нормативных актов муниципальных образований следует возложить на специализированные организации, которые следует создавать при федеральных университетах, национальных исследовательских университетах и иных университетах (академиях), имеющих диссертационные советы и ведущих научные исследования в рамках научной специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

В третьих, в целях решения методологических аспектов проведения кодификации нормативных правовых актов муниципальных образований есть смысл создать на базе Министерства юстиции Российской Федерации рабочую группу из ученых и практиков, специализирующихся в муниципальной проблематике, а также специалистов, владеющих навыками систематизации информации с использованием современных программных и информационных продуктов, которой поручить разработать систему и методику кодификации нормативных правовых актов муниципальных образований, опирающиеся на существующую систему муниципального законодательства, базирующиеся на четкой научной доктрине развития

местного самоуправления, а также использующие современные информационные технологии и перспективные методики организации нормотворческого процесса.

В четвертых, в целях отработки схемы и методики проведения кодификации нормативных правовых актов муниципальных образований, а также минимизации расходов на ее проведение Правительству Российской федерации необходимо принять Федеральную целевую программу кодификации нормативных правовых актов муниципальных образований и определить в качестве экспериментальных площадок типовые муниципальные образования, представляющие все виды муниципальных образований, предусмотренные в соответствии с законодательством Российской Федерации.