

На правах рукописи

СЕРГЕЕВА
Ксения Олеговна

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена на кафедре конституционного права и государственного строительства ФГБОУ ВПО «Пятигорский государственный лингвистический университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Алексеев Игорь Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Синцов Глеб Владимирович,
профессор кафедры теории и истории государства и права АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»

кандидат юридических наук
Цапко Максим Иванович,
доцент кафедры государственно-правовых, общегуманитарных и социальных дисциплин ФГБОУ ВПО «Московский государственный гуманитарный университет имени М.А. Шолохова» Ставропольский филиал

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»

Защита диссертации состоится 14 марта 2013 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при АНО ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке АНО ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» февраля 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В течение последних десяти лет в России идет процесс реформирования местного самоуправления, основанный на нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одним из направлений реформы выступает упорядочение общественных отношений, складывающихся в сфере издания и применения муниципальных правовых актов.

Муниципальное правотворчество является одним из важнейших направлений деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Создавая правовые акты, указанные субъекты упорядочивают отношения в сфере организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, определяют порядок осуществления местного самоуправления.

Учитывая, что муниципальное правотворчество регулируется на трех уровнях публичной власти (федеральном, региональном и местном), муниципальные правовые акты и деятельность органов местного самоуправления по их принятию имеют определенные особенности, которые нуждаются в научном осмыслении.

Устав муниципального образования и другие акты, принимаемые на местном уровне, обладают рядом характерных юридических свойств, которые отличают их от других правовых актов, принимаемых в Российской Федерации.

В юридических свойствах муниципальных правовых актов находит выражение специфика муниципального правотворчества как вида деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Приоритет в области муниципального правотворчества принадлежит представительным органам, в исключительном ведении которых находится издание актов по важнейшим вопросам функционирования муниципального образования, а также актов, затрагивающих права и свободы граждан.

Кроме того, на уровне местного самоуправления, в контексте правотворчества, важное значение имеет деятельность населения, как основного источника и носителя власти. Население, реализуя свое право на самоуправление, непосредственно участвует в принятии муниципальных правовых актов, либо опосредованно влияет на процесс их принятия.

Принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления муниципальные правовые акты образуют иерархичную систему, основанную на принципе юридической силы актов. Относительно системы муниципальных правовых актов в отечественной правовой науке ведутся многочисленные споры, основанные на неточностях законодательства о местном самоуправлении.

Все указанное выше обуславливает актуальность и значимость настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Теоретическая, историческая и философская основа диссертационного исследования связана с трудами в области местного самоуправления отечественных философов, историков, правоведов дореволюционного периода, таких как В.Г. Афанасьев, М.Ф. Владимирский-Буданов, В.М. Гессен, Г. Еллинек, Р. Иеринг, И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, М.М. Сперанский, Б.Н. Чичерин, и др.

Общетеоретические вопросы места и роли института местного самоуправления в системе российского государства рассмотрены в трудах таких ученых как А.М. Васильев, Н.В. Витрук, В.М. Жуйков, И.А. Исаев, Б.М. Лазарев, М.Н. Марченко, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, В.С. Нерсесянц, Ю.А. Тихомиров, О.И. Чистяков, и др.

Особое влияние на формирование авторской концепции исследования муниципального правотворчества в России оказали научные труды по теории конституционного и муниципального права С.А. Авакьяна, А.И. Алексеева, М.В. Баглая, В.А. Баранчикова, А.А. Безуглова, Д.С. Белявского, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрин, В.В. Еремяна, Д.С. Князева, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова, В.В. Маклакова, Т.Н. Михеевой, И.В. Мухачева, Н.Л. Пешина, Б.А. Страшуна, М.С. Трофимова, Т.Я. Хабриевой, Н.Г. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные аспекты правотворчества и нормотворчества рассматривались в трудах таких советских и российских ученых как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.М. Баранов, С.В. Бошно, М.С. Братановская, Р.Ф. Васильев, С.Ф. Кечекьян, Н.П. Козловский, И.В. Котелевская, А.В. Мешалкина, А.А. Павлов, А.В. Пахарукова, Д.В. Попов, Д.А. Савченко, И.С. Самощенко, П.П. Сухоруков, Ю.А. Тихомиров, В.А. Толстик, А.А. Торщенко, В.А. Шебалин, В.А. Щепачев, Е.А. Юртаев, О.С. Юхименко и др.

В процессе работы над диссертационным исследованием использованы диссертации по вопросам правотворческой деятельности органов местного самоуправления. Так, диссертации Н.П. Алешковой (Екатеринбург, 2010) и А.В. Леонтенкова (Новгород, 2005) посвящены конституционно-правовым основам муниципального правотворчества в Российской Федерации и роли муниципальных правовых актов как источника российского права. Исследования Н.А. Антоновой (Москва, 2009) и И.Н. Улюкиной (Москва, 2009) посвящены отдельным вопросам специфики муниципального правотворчества. Работы А.В. Сикайло (Москва, 2007), Г.З. Фахрисламовой (Волгоград, 2003) касаются особенностей устава муниципального образования и других муниципальных правовых актов. Диссертационное исследование С.И. Чащиной (Хабаровск, 2006) затрагивает вопросы системы и систематизации муниципальных правовых актов.

В настоящем исследовании обобщены выводы работ, указанных выше. Критически проанализированы сделанные в них выводы и предложения. Существенным отличием данного диссертационного исследования от диссертаций, выполненных ранее, является подробное изучение юридических свойств муниципальных правовых актов на основе новейшего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся по поводу муниципального правотворчества в субъектах Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующие общественные отношения в сфере муниципального правотворчества, а также практика муниципального правотворчества.

Целью диссертационного исследования является изучение муниципального правотворчества и его особенностей в субъектах Российской Федерации.

Для достижения указанных целей автором поставлены следующие **задачи**:

- исследовать понятие правотворческой деятельности органов публичной власти и развитие правового регулирования муниципальной нормотворческой деятельности в Российской Федерации;

- изучить муниципальный нормотворческий процесс в Российской Федерации, его стадии и особенности.

- выявить систему муниципальных правовых актов в Российской Федерации, сформулировать критерии систематизации муниципальных правовых актов;

- установить правовую природу и юридические свойства устава муниципального образования, правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления, населением и главой муниципального образования, правовых актов, принимаемых исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления и главой администрации муниципального образования.

Теоретическую основу настоящей работы составили научные труды отечественных специалистов в области конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, В.А. Баранчикова, А.А. Безуглова, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева, В.В. Еремяна, А.А. Замотаева, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, В.А. Кикотя, Д.С. Князева, Е.М. Ковешникова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, А.Н. Кокотова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Г. Чеботарева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации, подзаконные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда РФ, уставы муниципальных образований и другие муниципальное правовые акты.

Эмпирическую основу исследования составляют решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, Верховного Суда РФ, материалы обсуждения поручений Президента РФ по различным вопросам, материалы совещаний и иных координационных мероприятий органов государственной власти по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, материалы совещаний и иных координационных мероприятий органов местного самоуправления по вопросам организации и осуществления муниципального управления, аналитические материалы, материалы периодической печати и данные, размещенные в сети Интернет по теме диссертационного исследования.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных, частных и специальных методов научного познания. Были использованы такие общенаучные методы научного познания, как: анализ, синтез, индукция, дедукция.

Использование диалектического метода позволило осуществить системный анализ нормативно-правового закрепления организационных форм муниципального правотворчества.

Методы сравнительно-правовой, системно-функциональный и исторический позволили выявить особенности правовых норм, регулирующих вопросы осуществления муниципального правотворчества в Российской Федерации и зарубежных странах, изучить особенности различных видов муниципальных правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая диссертация является комплексным исследованием муниципального правотворчества в субъектах Российской Федерации, в котором раскрыты юридические свойства и юридические черты муниципальных правовых актов, как результата муниципального правотворческого процесса.

В диссертации сформулированы авторские определения муниципального правотворчества, муниципального правового акта, устава муниципального образования; сформулировано авторское определение муниципального правотворчества как специфической деятельности специально уполномоченных субъектов местного самоуправления по принятию официальных документов нормативного и (или) ненормативного характера; сформулировано определение муниципального правового акта, как особого рода письменного официального документа; определены формы выражения муниципального правотворчества, заключающиеся в непосредственном принятии населением правовых актов, участии населения в принятии муниципальных правовых актов органами местного самоуправления, принятии (изменении, отмене) муниципальных правовых актов органами местного самоуправления; выявлены особенности исторического развития муниципального правотворчества в современной России, с 1990 года по настоящее время, выраженные в трех этапах, основанных на существенном изменении законодательного регулирования муниципального правотворческого процесса; выявлены и сформулированы юридические свойства и черты устава муниципального образования, правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и главы администрации; сделаны предложения по совершенство-

ванию федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в сфере муниципального правотворчества, касающиеся совершенствования законодательства России, регулирующего деятельность населения и органов местного самоуправления в сфере муниципального правотворчества.

Научная новизна исследования состоит в обосновании следующих **положений, выносимых на защиту:**

1. Под муниципальным правотворчеством необходимо понимать деятельность уполномоченных субъектов местного самоуправления по принятию письменного документа, направленного на установление, изменение или отмену правовых норм, имеющих общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное или однократное применение на территории муниципального образования, и адресованного неопределенному кругу лиц, либо конкретному субъекту общественных отношений.

2. Под муниципальным правовым актом следует понимать письменный акт нормативного или ненормативного характера, принятый непосредственно населением муниципального образования, должностным лицом и (или) органом местного самоуправления по вопросам местного значения или по поводу реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации, подлежащий применению на территории муниципального образования.

3. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации на современном этапе развития местного самоуправления имеет следующие формы выражения:

- непосредственное правотворчество, осуществляемое населением муниципального образования, на основе форм прямого волеизъявления;
- правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам местного значения;
- правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам исполнения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления на основе закона;

- правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

4. Становление муниципального правотворчества и его законодательная регламентация в современной России в своем историческом развитии отражается особенности муниципально-правовой реформы конце XX – начале XXI веков:

I этап – 1990 - 1995 гг. – характеризуется достаточно низкой развитостью правового регулирования муниципального правотворчества, так как в законодательных актах того периода не было специальных норм, посвященных систематизации правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, процедуре их принятия, иерархии и силе действия, хотя сама правотворческая деятельность населения и органов местного самоуправления напрямую вытекала из норм законодательства СССР и РСФСР начала 1990-х годов.

II этап – 1995 – 2003 гг. – характеризуется относительно подробной регламентацией правотворческой деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, гарантированием населению права на участие в правотворческой деятельности и принятии решений непосредственно на основе форм прямого волеизъявления. В тоже время, законодательство Российской Федерации и субъектов РФ регулировало вопросы правотворческой деятельности фрагментарно.

III этап – 2003 г. – по настоящее время. – характеризуется тем, что с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были более упорядочены по сравнению с предыдущим периодом отношения в сфере муниципального правотворчества, введена определенная систематизация муниципальных правовых актов, в субъектах Российской Федерации приняты законодательные акты, включающие в себя положения о системе муниципальных правовых актов, в уставах муниципальных образований были закреплены положения о муниципальном правотворческом процессе.

5. К юридическим свойствам устава муниципального образования относятся:

принимается от имени населения муниципального образования и в его интересах;

имеет учредительный, первичный характер норм для регулирования общественных отношений, возникающих на территории муниципального образования;

носит всеобъемлющий характер регламентации муниципально-правовых отношений, возникающих на территории муниципального образования;

является системообразующим – для подсистемы правовых актов муниципального образования;

имеет особый порядок государственной регистрации и вступления в силу.

К юридическим чертам устава муниципального образования относится верховенство в системе правовых актов муниципального образования; высшая юридическая сила на территории муниципального образования; особый порядок его принятия, пересмотра, внесения поправок.

6. К юридическим свойствам актов, принимаемых представительным органом муниципального образования относятся: подзаконный характер; обязательность соответствия уставу муниципального образования; меньшая юридическая сила по сравнению с уставом муниципального образования и решениями, принятыми населением непосредственно на референдуме; нормативный или ненормативный характер; действуют на всей территории муниципального образования; порождают, изменяют и прекращают муниципально-правовые отношения; в зависимости от наличия (отсутствия) нормативности подписываются (утверждаются) главой муниципального образования или председателем представительного органа, соответственно; принимаются по вопросам местного значения, вопросам исполнения отдельных государственных полномочий, по вопросам организации внутренней деятельности представительного органа; нормативные акты представительного органа муниципального образования подлежат обнародованию и включению в государственный регистр муниципальных правовых актов; нормативный правовой акт представительного органа может быть отменен только этим органом местного самоуправления.

7. К юридическим свойствам правовых актов главы муниципального образования относятся: нормативный или ненормативный характер; принимаются в виде постановлений (нормативные акты) и распоряжений (ненормативные акты); принимаются по вопросам местного значения, вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, вопросам организации деятельности представительного органа или местной администрации; имеют подзаконный характер и уступают по своей юри-

дической силе уставу муниципального образования, решениям, принятым населением муниципального образования на основе референдума.

8. К юридическим свойствам актов главы администрации муниципального образования необходимо относить следующие.

Во-первых, акты изданные главой местной администрации могут быть нормативными так и не обладать признаком нормативности. В соответствии с этим будут различаться признаки конкретных актов, изданных главой администрации.

Во-вторых, глава администрации издает муниципальные правовые акты только по вопросам, прямо отнесенным к компетенции главы администрации или непосредственно местной администрации.

В-третьих, акты главы местной администрации действуют только на территории конкретного муниципального образования и распространяются на общественные отношения, возникающие и изменяющиеся на этой территории.

9. Правовые акты местной администрации обладают следующими юридическими свойствами.

Во-первых, могут быть изданы главой местной администрации и подписаны им, либо изданы соответствующими структурными подразделениями администрации и должностными лицами и главой не подписываются.

Во-вторых, акты, не подписанные главой, имеют ненормативный, а индивидуальный характер.

В-третьих, разделяются на акты, направленные на регулирование внешних отношений и регулирование внутренних отношений (акты организационного характера).

10. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении не делается различий между правовыми актами главы местной администрации и правовыми актами местной администрации. Однако, как показало проведенное исследование, указанные муниципальные правовые акты имеют ряд юридических свойств, позволяющих говорить о несколько разной их юридической природе. В связи с этим и в целях совершенствования законодательства о местном самоуправлении, необходимо изложить п.3 ч.1 ст.43 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей редакции: «в систему правовых актов муниципального об-

разования входят правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации, местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования».

11. Муниципальный правотворческий процесс, как часть процесса муниципального управления и местного самоуправления, нередко порождает конфликтные ситуации между органами местного самоуправления, либо населением и органами местного самоуправления. Разрешение таких конфликтов в целях принятия оптимального управленческого решения является одной из задач органов местного самоуправления. Процедуры разрешения такого рода конфликтов должны регулироваться законодательством России и муниципальными правовыми актами. Считаем необходимым дополнить ч. 4 ст.36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пунктом 6 следующего содержания: «проводит согласительные процедуры в случае возникновения разногласий между органами местного самоуправления по решению вопросов местного значения, исполнению отдельных государственных полномочий».

12. Процесс принятия муниципальных правовых актов включает в себя такую важнейшую стадию как разработка концепции правового акта. Однако, на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации и муниципальных правовых актах (например, уставах) отсутствуют правовые нормы, которые устанавливали бы порядок разработки концепции муниципальных правовых актов и принятия на их основе самих актов. По нашему мнению, в уставах муниципальных образований необходимо предусмотреть создание комиссий по разработке концепций муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов представительных органов местного самоуправления, которые состояли бы из депутатов представительных органов, муниципальных служащих исполнительно-распорядительных органов, ученых, представителей заинтересованных организаций и общественных объединений.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что автором проведено комплексное исследование муниципального правотворчества и юридических свойств муниципальных правовых актов в Российской Федерации. Определенное значение для развития науки муниципального права России имеют положения №3, №5-9, в которых обосновываются новые подходы к сущности муниципального право-

творчества, а также юридическим свойствам и чертам различных видов муниципальных правовых актов. В диссертационном исследовании даны авторские определения муниципального правотворчества и муниципального правового акта; определены формы выражения муниципального правотворчества; выявлены и сформулированы юридические свойства и черты устава муниципального образования, правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и главы администрации.

Практическая значимость исследования состоит в том, что автором на основе анализа законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, уставов и других муниципальных правовых актов предложены меры по развитию и совершенствованию института правотворческой деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, совершенствования законодательства России, касающиеся правового регулирования муниципального правотворчества. Эти рекомендации могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Также результаты диссертационного исследования могут быть применены в учебном процессе в рамках дисциплин «Муниципальное право России», «Государственное и муниципальное управление», «Муниципальное управление и местное самоуправление» и других дисциплин специализации государственно-правового цикла.

Апробация результатов диссертационного исследования. Сформулированные в диссертации и в опубликованных автором работы положения и выводы одобрены на заседаниях кафедры конституционного права и государственного строительства Пятигорского государственного лингвистического университета, основные результаты исследования оглашены публично на международных, региональных и вузовских конференциях.

Выводы и предложения автора исследования нашли отражение в 12 научных публикациях, из них 3 – в журналах, из перечня рекомендованных ВАК Минобрнауки России, для опубликования основных результатов диссертационных исследований.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации; дается характеристика степени ее разработанности; устанавливаются объект и предмет исследования; определяются его цель и задачи; описывается эмпирическая основа; формулируются положения, выносимые на защиту; обозначается теоретическая и практическая значимость работы и дается информация о результатах ее апробации.

Первая глава – **«Муниципальное правотворчество в системе правотворческой деятельности органов публичной власти в Российской Федерации»** - включает три параграфа, которые посвящены общей характеристике муниципального правотворчества, муниципальному правотворческому процессу, системе муниципальных правовых актов в Российской Федерации.

В первом параграфе **«Понятие правотворческой деятельности органов публичной власти в и развитие правового регулирования муниципальной нормотворческой деятельности в Российской Федерации»** указываются основные категории и понятия, используемые в диссертационном исследовании, анализируются научные подходы к понятиям «источник права», «правотворчество», «нормотворчество», «муниципальное правотворчество» применительно к сфере местного самоуправления в России.

Источник права является результатом деятельности органов власти по созданию правовой формы, выражающей волю уполномоченного государством субъекта (органа власти, должностного лица), содержащего определенные правила повеления.

Созданием источников права, в смысле правовых актов, занимаются многочисленные органы публичной власти и их должностные лица. Учитывая специфику Российской Федерации, правотворчество в нашей стране условно ведется на трех уровнях публичной власти: федеральном, региональном и местном.

Органы местного самоуправления в своей правотворческой деятельности ограничены как конституционным разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, так и положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом, правовые нормы, регулирующие нормотворческую деятельность органов местного самоуправления, а также порядок принятия населением решений на

основе местного референдума, появились только в начале 1990-х годов. Однако, к моменту учреждения местного самоуправления в России в соответствии с Конституцией РФ от 12 декабря 1993 г. уже имелся определенный опыт в сфере регулирования муниципального нормотворчества.

Правотворческая деятельность органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также деятельность населения по принятию решений на основе форм прямого волеизъявления, связана исключительно с решением вопросов местного значения, решением вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а также исполнением возложенных на них отдельных государственных полномочий. По своей природе она является подзаконной.

Муниципальному правотворчеству присущи следующие три основные функции: а) обновления нормативно-правового материала; б) восполнения пробелов в праве; в) упорядочения действующих нормативно-правовых актов.

На современном этапе развития местного самоуправления оно имеет следующие формы выражения: непосредственное правотворчество, осуществляемое населением муниципального образования, на основе форм прямого волеизъявления; правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам местного значения; правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам исполнения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления на основе закона.

В создаваемых населением, органами местного самоуправления и их должностными лицами муниципальных правовых актах выражается право местных сообществ по формированию правового пространства муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Муниципальные правовые акты являются частью нормативного массива, регулирующего вопросы организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации и выступают источниками права.

В настоящее время ключевое значение в сфере правового регулирования правотворческой деятельности органов местного самоуправления имеет статья 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Во втором параграфе **«Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: понятие, принципы, стадии, особенности»** дается характеристика муниципального правотворческого процесса с точки зрения его содержания и процессуальной формы.

Муниципальное правотворчество представляет собой специфическую деятельность органов местного самоуправления и общественности по воплощению интересов населения и закреплению норм, реализующих и гарантирующих эти интересы в соответствующих муниципальных правовых актах. Эту деятельность правильнее называть муниципальным правотворческим процессом, поскольку суть ее заключается в последовательной смене состояний (этапов, стадий) в промежутке от принятия решения о необходимости муниципального правового акта до вступления в действие нового правового акта как результата этой деятельности.

Правотворческая деятельность как таковая может быть выражена в принятии правовых актов уполномоченным государством органом или должностным лицом; принятии населением решений на основе форм прямого волеизъявления; создании судебного прецедента (правовой позиции, обобщения судебной практики); а также санкционировании государством правовых обычаев. Для местного самоуправления характерны не все из указанных видов правотворчества. Кроме того, правотворчество на уровне местного самоуправления имеет свои особенности.

Прежде всего, особенности муниципального правотворчества проявляются в принципах деятельности органов местного самоуправления по принятию правовых актов.

Принципы муниципального правотворчества можно условно разделить на две большие группы: общие и специальные. К общим принципам, соответственно, необходимо относить: законность, демократизм и гласность в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. К специальным принципам муниципального правотворчества необходимо относить: отражение в нормативных правовых актах интересов населения, единство, полнота и непротиворечивость системы нормативных правовых актов, планомерность и оперативность правотворчества, соблюдение правил законодательной (юридической) техники, обязательность создания механизмов реализации муниципальных правовых актов, открытость и доступность информации о принятых муниципальных

правовых актах, профессионализм должностных лиц, отвечающих за подготовку, принятие, обнародование правовых актов, использование научного анализа при разработке и принятии муниципальных правовых актов.

Муниципальный правотворческий процесс в определенной степени можно сравнивать с законодательным процессом, так как, в общем, совпадает цель – создание правового акта, и сходной является деятельность законодательных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Обобщая точки зрения, существующие относительно стадий законотворческой деятельности органов государственной власти и правотворческой деятельности органов местного самоуправления, можно предложить следующие общие для принятия всех видов муниципальных правовых актов стадии (этапы):

1) стадия правотворческой инициативы (включая в себя планирование и подготовку проекта правового акта, внесение проект в соответствующий орган местного самоуправления или непосредственная разработка органом или должностным лицом местного самоуправления, вынесение проекта правового акта на местный референдум);

2) рассмотрение проекта правового акта (рассмотрение проекта акта в соответствующем органе местного самоуправления, соответствующим должностным лицом местного самоуправления, информирование участников местного референдума и иных форм прямого волеизъявления о проекте правового акта);

3) принятие правового акта (принятие акта в окончательном виде органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, населением на основе местного референдума или иных форм прямого волеизъявления);

4) обнародование принятого муниципального правового акта.

В третьем параграфе «**Система муниципальных правовых актов в Российской Федерации**» анализируются вопросы теории и практики систематизации муниципальных правовых актов, рассматривается модель закрепления в законодательстве России и уставах муниципальных образований отдельных видов муниципальных правовых актов.

В муниципальном праве России в настоящее время существует оживленная дискуссия относительно понятия и системы муниципально-правовых актов, даже, не-

смотря на то, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. закреплена их система и перечислены виды.

Одной из острейших проблем муниципального правотворчества является отсутствие законодательной упорядоченности муниципальных правовых актов, особенно учитывая их количество и функциональное назначение. Данная проблема обусловлена многочисленностью муниципальных правовых актов, их разнообразным функциональным назначением, а также правом органов местного самоуправления самостоятельно присваивать видовые имена правовым актам, исходя из требований, установленных федеральным законодательством.

В законодательстве России в качестве ключевой категории для определения муниципального правового акта использует термин «решение», что не совсем оправдано, так как этим термином могут обозначаться не только различные по своему характеру правовые акты, но и подразумеваться определенное действие, связанное с интеллектуальной или волевой деятельностью субъекта.

Термином «решение» обозначается правовой акт органа публичной власти, выражающий волю этого органа, принятое им окончательное решение по какому-то вопросу. Использование этого термина в качестве наименования правового акта является неоправданным.

Муниципальный правовой акт должен обладать следующими признаками:

1) устанавливает либо изменяет общеобязательные правила или имеет индивидуальный характер. (В первом случае это нормативный акт, во втором – акт применения права);

2) принимается непосредственно населением муниципального образования на местном референдуме или сходе, или органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления;

3) в большинстве случаев принимается по вопросам местного значения. Как исключение он может быть принят по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, которые переданы органам местного самоуправления федеральными органами или законами субъектов Российской Федерации;

4) обязателен для исполнения на территории муниципального образования для всех его граждан или тех лиц, которым он адресован;

5) имеет документальное оформление, т.е. должен быть принят в письменном виде с соблюдением всех необходимых реквизитов. В нем должно содержаться название муниципального образования, наименование правового акта и подпись главы муниципального образования.

Установленная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. система муниципальных правовых актов характеризует эту систему только с точки зрения субъекта, принимающего правовой акт, а также – юридической силы муниципального правового акта. Однако, для систематизации всех видов муниципальных правовых актов нормы статьи 43 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» недостаточно.

Наиболее подходящая функциональная классификация муниципальных правовых актов должна включать в себя именно три вида актов: нормативные, локальные и индивидуальные.

К нормативным правовым актам общего характера можно отнести акты, принимаемые, как правило, коллегиальными выборными органами государственной власти, выборными должностными лицами либо исполнительными органами и рассчитанные на многократное применение. В числе таких нормативных правовых актов: уставы; постановления; общеобязательные порядки и правила;

К локальным правовым актам можно относить положения и инструкции.

К правовым актам индивидуального характера можно отнести акты, издаваемые, как правило, должностными лицами, влекущие правовые последствия непосредственно в связи с изданием и, как правило, исчерпывающиеся по исполнению: распоряжения; приказы; программы.

Глава вторая – **«Особенности правового регулирования правотворческой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации»** - включает три параграфа, которые посвящены исследованию правовой природы, юридических свойств и особенностей отдельных видов муниципальных правовых актов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе **«Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации»** рассматриваются вопросы правовой природы уставов муниципальных образований, осо-

бенности их содержания, а также правовой регламентации правового режима уставов по законодательству субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления наравне с органами государственной власти отнесены к органам публичной власти. Будучи органами публичной власти (ст. 3 Конституции РФ), органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, наделены правом издания правовых актов нормативного характера.

В уставах большинства муниципальных образований субъектов Российской Федерации имеется отдельная глава, посвященная муниципальным правовым актам, важнейшее место среди которых занимает устав.

Нормы уставов муниципальных образований о муниципальном правотворчестве (нормотворчестве) можно считать общими по отношению к другим муниципальным правовым актам, в которых могут содержаться правила разработки проектов муниципальных актов, их внесения в соответствующие органы местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в силу. Такие правовые акты не имеют нормативного характера и действуют в рамках конкретного муниципального органа, т.е. относятся к категории локальных правовых актов. Это может быть, например, регламент представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, как и другие муниципальные правовые акты, обладают определенными юридическими свойствами.

Взаимосвязь муниципального и государственного правотворчества позволяют говорить о том, что устав муниципального образования по своей юридической природе близок, с известной оговоркой о территориальных пределах действия, с Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов РФ.

Соответственно, проанализировав правовую природу Конституции России, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, научные взгляды и теории о правовой природе исследуемых правовых актов, рассмотрим более подробно юридические свойства и черты уставов муниципальных образований.

Во втором параграфе **«Правовая природа и юридические свойства правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления, населением и главой муниципального образования по законодательству Российской Федерации»** рассматриваются вопросы сущности таких муниципальных право-

вых актов, как акты главы муниципального образования, представительного органа муниципального образования, а также решений, принятых населением на основе форм прямого волеизъявления.

Правовые акты представительного органа, главы муниципального образования, решения, принятие населением непосредственно, входят в систему муниципальных правовых актов, и обладают определенной правовой природой.

Основным органом местного самоуправления является представительный орган. Ему принадлежит главенствующая роль в сфере муниципального правотворчества.

По всем вопросам исключительного ведения представительным органом муниципального образования принимаются соответствующие муниципальные правовые акты. При этом, в тексте федерального закона о местном самоуправлении не говорится о том, какие виды муниципальных правовых актов принимает представительный орган. Очевидно, что такая конкретизация возможна в законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований.

Не нуждается в конкретизации название и вид только одного правового акта – устава муниципального образования. Устав не является в полном смысле правовым актом представительного органа муниципального образования, так как его принятие возможно и сходом граждан в определенных законом случаях.

Представительные органы местного самоуправления ежегодно разрабатывают и утверждают планы нормотворческих работ на очередной календарный год. При разработке планов нормотворческих работ учитываются предложения заинтересованных органов местного самоуправления, депутатов, общественных организаций, юридических лиц и граждан.

Проекты нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления, предусмотренные планом нормотворческих работ, должны быть рассмотрены в течение года. При этом, утвержденный план нормотворческих работ не исключает подготовки проектов нормативных правовых актов вне плана в соответствии с компетенцией представительного органа местного самоуправления.

Население, как основной носитель источник власти в муниципальном образовании, наделено правом принимать на основе форм прямого волеизъявления правовые акты, либо вносить их проекты в представительный орган муниципального образова-

ния, другие органы местного самоуправления в порядке правотворческой инициативы.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. непосредственное участие населения муниципального образования в муниципальном нормотворчестве осуществляется на местном референдуме, сходе граждан, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, голосования по отзыву выборного должностного лица муниципального образования, а также в ходе публичных слушаний.

Оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме и сходе граждан, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Решения, принятые населением непосредственно, имеют разную юридическую силу, а само население может участвовать в муниципальном правотворческом процессе в различных формах.

Нормотворческая деятельность главы муниципального образования весьма разнообразна и касается самых разных сторон жизнедеятельности муниципалитета. Глава осуществляет общее руководство процессом подготовки проектов актов, а непосредственное руководство – его заместители, управляющий делами и начальник юридического отдела. Подготовку актов осуществляют муниципальные служащие. Непосредственные руководители процесса подготовки акта вправе создавать рабочие группы, содействие которым обязаны оказывать все муниципальные служащие, и назначать лиц, ответственных за подготовку акта.

В третьем параграфе **«Правовая природа и юридические свойства правовых актов, принимаемых исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления и главой администрации муниципального образования по законодательству Российской Федерации»** дается характеристика муниципальных правовых актов, принимаемых исполнительной ветвью власти муниципального образования: местной администрацией и главой местной администрации.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 г. местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных

государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местная администрация, в системе разделения властей на местном уровне, несомненно, относится к исполнительной власти, так как этот орган наделен явно выраженными исполнительно-распорядительными полномочиями и обладает признаками органа исполнительной власти.

Она наделена властными полномочиями, то есть ее решения принимаются от имени муниципального образования, носят обязательный характер для всех и при необходимости подкрепляются принудительной силой (в том числе для органов государства). В соответствии с ч.3 ст.7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Вероятно, акты главы муниципального образования, местной администрации, других должностных лиц местного самоуправления выделены в отдельную группу от устава муниципального образования и актов, принятых непосредственно населением, актов представительного органа муниципального образования в связи с их меньшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов.

В тоже время, в одну группу фактически объединены акты главы муниципального образования и местной администрации, роль которых в решении вопросов местного самоуправления разная.

Нужно отметить, что в статье 43 Закона от 6 октября 2003 г. не говорится об актах исполнительного органа муниципального образования, как нет указания на то, что законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и другими муниципальными правовыми актами могут быть установлены виды и юридические свойства правовых актов, принимаемых местной администрацией.

В законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении или о системе правовых актов субъекта РФ вопрос об актах, издаваемых местной администрацией, также остается открытым. Точнее, в этих законах, как правило, наблюдается механическое воспроизведение положений п.3 с.1 ст.43 Федерального закона от 6 октября 2003 г.

Редкими исключениями являются положения законов субъектов РФ, где содержится дополнительное правовое регулирование юридических свойств актов местной

администрации через закрепление права главы местной администрации такие акты издавать.

Например, в Законе «О местном самоуправлении в Республике Дагестан» сказано, что глава местной администрации в пределах своих полномочий, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.¹

Более подробно в уставах муниципальных образований урегулированы вопросы видов правовых актов, принимаемых главой местной администрации.

Так, в Уставе Владикавказа сказано, что «Глава местной администрации г. Владикавказ при осуществлении полномочий по руководству деятельностью администрации местного самоуправления г. Владикавказ, установленных федеральными законами, законами Республики Северная Осетия-Алания, настоящим Уставом, нормативными правовыми актами Собрания представителей г. Владикавказ издает:

1) постановления администрации местного самоуправления г. Владикавказ - по вопросам местного значения, в том числе по вопросам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, по вопросам, связанным с социально-экономическим развитием и безопасностью городского округа, использованием городской собственности и финансовых ресурсов, а также по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Республики Северная Осетия-Алания;

2) распоряжения администрации местного самоуправления г. Владикавказ - по иным вопросам, в том числе по вопросам организации работы администрации местного самоуправления».²

Правовые акты местной администрации обладают следующими юридическими признаками: могут быть изданы главой местной администрации и подписаны им, либо изданы соответствующими структурными подразделениями администрации и

¹ Закон Республики Дагестан от 29.12.2004г. №43 «О местном самоуправлении в Республике Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.12.2004, №12 (I), ст. 988

² Устав муниципального образования города Владикавказа от 27.12.2005 (Зарегистрировано в Минюсте РФ по ЮФО 29.12.2005 N RU153010002005001) // Владикавказ, №1(367), 13.01.2006 / СПС «Консультант Плюс».

должностными лицами и главой не подписываются; акты, не подписанные главой, имеют ненормативный, а индивидуальный характер; разделяются на акты, направленные на регулирование внешних отношений и регулирование внутренних отношений (акты организационного характера).

В **заключении** подводятся общий итог исследования, формулируются основные выводы, определяются перспективы развития муниципального правотворчества в России и законодательного регулирования муниципального правотворчества.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

I. В изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Сергеева К.О. Особенности закрепления в законодательстве субъектов Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа и уставах муниципальных образований института нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право. - 2011. - № 9. – С. 14-20. – 0,54 п.л.

2. Сергеева К.О., Алексеев И.А. Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации // Юридическое образование и наука. - 2012. - № 3. – С. 26 – 29. - 0,5/0,25 п.л.

3. Сергеева К.О. Муниципальный нормотворческий процесс в Российской Федерации: понятие, стадии, особенности // Вестник Пятигорского государственного лингвистического университета. - 2013. - № 1. - 0,5 п.л.

II. В иных рецензируемых научных изданиях:

1. Сергеева К.О. К вопросу об актуальности научного исследования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2010. Выпуск № 1. – С. 210 – 213. - 0,2 п.л.

2. Сергеева К.О. К вопросу о понятии муниципального правового акта в науке и законодательстве Российской Федерации // Университетские чтения – 2011. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. Часть XVII. – Пятигорск: ПГЛУ, 2011. – С 128 – 131. - 0,25 п.л.

3. Сергеева К.О. Место муниципального нормотворчества в деятельности органов публичной власти Российской Федерации и ее субъектов // Социально-экономический и правовой анализ системы социальной работы: российский и зарубежный опыт: Материалы всероссийской научно-практической конференции (25-26 февраля 2011 года) – Армавир: ИП Шурыгин В.Е., 2011. – С. 158 – 160. - 0,2 п.л.

4. Сергеева К.О. Понятие и стадии муниципальной нормотворческой деятельности // Вестник Армавирского института социального образования (филиала) РГСУ, № 9, 2011 г. – С. 332 – 334. - 0,2 п.л.

5. Сергеева К.О. Становление и развитие правового регулирования нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2011. Выпуск № 2. – С. 110 – 116. - 0,3 п.л.

6. Сергеева К.О. Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2011. Выпуск № 3. – С. 281 – 285. - 0,25 п.л.

7. Сергеева К.О. Правовая природа и юридические свойства правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления и главой муниципального образования по законодательству Российской Федерации // Университетские чтения – 2012. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. Часть XVIII. – Пятигорск: ПГЛУ, 2012. – С. 133 – 136. - 0,3 п.л.

8. Сергеева К.О. Правовая природа и юридические свойства правовых актов, принимаемых главой муниципального образования по законодательству

РФ и субъектов РФ, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа // Государственное строительство и правовая реформа в Северо-Кавказском федеральном округе Российской Федерации. Сборник научных статей. Пятигорск – Ставрополь, 2012. Выпуск № 4. – С. 95 – 102. - 0,3 п.л.

9. Сергеева К.О. Правовая природа и юридические свойства правовых актов, принимаемых исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления и главой администрации муниципального образования в России // Труды юридического факультета Северо-Кавказского Федерального университета. Выпуск 18. Ставрополь, 2012. – С. 40 – 45. - 0,3 п.л.

Подписано в печать 25.01. 2013 г. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство АНО ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5.