

*Копылова Екатерина Алексеевна,
Костромской государственный университет
Kopylova Catherine Alekseevna,
Kostroma State University
cathargina@mail.ru*

ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА НА ПРИМЕРЕ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

PROBLEMS OF MUNICIPAL RULE-MAKING ON THE EXAMPLE OF THE KOSTROMA REGION

В статье анализируются проблемы муниципального нормотворчества, в том числе рассматриваются проблемы, возникающие при ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов. Проведен анализ правовых актов органов местного самоуправления в Костромской области, для цели внесения предложений, направленных на совершенствование муниципального нормотворчества.

The article analyzes the problems of municipal rulemaking, including the problems that arise in the maintenance of the register of municipal normative legal acts. The analysis of legal acts of local self-government bodies in the Kostroma region was conducted for the purpose of making proposals aimed at improving municipal rulemaking.

Муниципальный правовой акт, нормотворчество, регистр муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Municipal legal act, norm-setting, register of municipal normative legal acts of local self-government bodies.

В настоящее время является актуальной проблема низкого качества муниципальных нормативных правовых актов, высокий уровень их дефектности. Под дефектным актом в юридической литературе понимают акт, принятый с нарушением предъявляемых к нему требований, независимо от того, нарушены или нет требования законности или организационно-технические требования¹.

К основным причинам низкого качества принятых муниципальных нормативных правовых актов относят следующие:

- 1) увеличение количества нормативных правовых актов и возникающие в связи с этим нормативные коллизии – 39 %;
- 2) слабые юридические кадры – 29 %;
- 3) недостаточность бюджетных средств, необходимых для решения организационно-правовых вопросов нормотворческой деятельности – 14 %;
- 4) отсутствие четкого разграничения компетенции муниципалитетов разных уровней в области нормотворчества – 11 %².

© Копылова Е. А., 2017

¹ Кузнецов А. А. О некоторых проблемах актов муниципального правотворчества // Общество и право. 2016. № 1(55). С. 28–31.

² Астанин В. В, Роговая А. В. Мониторинг обеспечения и состояния качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4(21). С. 4–13.

Таким образом, одной из первоочередных задач является повышение качества муниципальных нормативных правовых актов. С этой целью проводится работа органов государственной власти, уполномоченных на ведение регистра, созданного для учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов и являющегося механизмом реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями. Регистр представляет собой базу данных, содержащую в электронном виде муниципальные нормативные правовые акты и сведения о них³. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» определено, что федеральный регистр состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁴.

В Костромской области ведением регистра занимается отдел правовой экспертизы и ведения регистра правовых актов муниципальных образований правового управления администрации Костромской области, действующий на основании Закона Костромской области от 03 декабря 2008 года № 404-4-ЗКО «О регистре муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области».

Всего в базе Регистра Костромской области по состоянию на 1 января 2017 года содержится 54 112 актов. В 2016 году правовую экспертизу прошли 2170 муниципальных нормативных правовых актов, из которых 43,48 % не соответствовали федеральному законодательству, законодательству Костромской области, уставу муниципального образования. Поэтому проблема, связанная с обеспечением законности в муниципальном нормотворчестве, продолжает оставаться актуальной.

В качестве примера нарушения федерального законодательства рассмотрим на решение Собрании депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 22.12.2016 № 197 «Об утверждении стандарта внешнего муниципального финансового контроля «Проведение оперативного (текущего) контроля за исполнением бюджета Красносельского муниципального района»⁵.

³ О регистре муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области: закон Костромской области от 03 декабря 2008 года № 404-4-ЗКО // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 11.12.2017).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 года № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов». // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 17.12.2017).

⁵ Решение Собрании депутатов Красносельского муниципального района Костромской области от 22.12.2016 года № 197 «Об утверждении стандарта внешнего муници-

Согласно положениям федерального законодательства, утверждение стандарта внешнего муниципального финансового контроля отнесено к полномочиям контрольно-счетных органов. Собрание депутатов Красносельского муниципального района Костромской области не вправе утверждать стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Проведение оперативного (текущего) контроля за исполнением бюджета Красносельского муниципального района».

Помимо нарушения федерального законодательства и устава муниципального образования в рассматриваемом решении выявлен коррупционный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» – принятие нормативного правового акта за пределами компетенции⁶.

Суды, органы прокуратуры и юстиции, иные уполномоченные государственные органы сегодня все меньше контролируют качество правового акта, поэтому остается проблема невысокого качества юридической техники, что в совокупности снижает качество муниципального законодательства Костромской области в целом.

Так, решение Шангского сельского поселения Шарьинского муниципального района Костромской области от 08.10.2016 № 24 «О внесении изменения в решение Совета депутатов от 26.11.2014 №18 «О налоге на имущество» изменяет недействующий, ранее отмененный, муниципальный нормативный правовой акт.

Проблема аутентичности электронного документа с его оригиналом на бумажном носителе стоит перед всеми органами государственной власти, являющимися источником публично-правовой информации. Она появилась с момента появления сети Интернет и возникновения возможности публиковать документы нормативного характера не только в традиционных, но и электронных средствах массовой информации⁷.

Так, органами местного самоуправления в электронном виде при представлении копий муниципальных нормативных правовых актов в пра-

пального финансового контроля «Проведение оперативного (текущего) контроля за исполнением бюджета Красносельского муниципального района». // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 04.12.2017).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 04.12.2017).

⁷ Авакян Е. Г. Обеспечение аутентичности электронного документа и его оригинала на бумажном носителе. // Всероссийская научно-практическая конференция по обмену опытом ведения федеральных регистров и государственных реестров в системе НПА ЕСИТО. 2016. № 3. С. 4–7.

вовое управление администрации Костромской области направляются акты, не являющиеся аутентичным бумажному носителю. В качестве примера можно привести постановление администрации Сидоровского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области от 21.10.2016 № 48 «Об утверждении порядка оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот, установленных решениями Собрания депутатов Сидоровского сельского поселения», в котором имелась лишь постановительная часть акта, при этом отсутствовал сам утвержденный порядок оценки эффективности налоговых льгот.

Из обращения к опыту регионов Российской Федерации, судебной практике вытекает проблема непредставления (несвоевременного представления) муниципальных правовых актов в Регистр.

Так, выдержки по административному делу, которое вынесено мировым судом в Республике Якутия (Саха): «Прокуратурой г. Удачный в соответствии с полномочиями, предоставленными ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», проведена проверка исполнения главами муниципальных образований по направлению текстов принятых муниципальных нормативных правовых актов в уполномоченный орган для включения в регистр. В судебном заседании представитель прокуратуры г. Удачный суду пояснил, что в 2013 году тексты принятых муниципальных правовых актов не направлялись. Исследовав материалы дела, суд приходит к выводу о том, что должностное лицо глава муниципального образования «поселок Айхал» Ш. совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.7 КоАП РФ, несвоевременное представление в государственный орган сведений, представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом его законной деятельности»⁸.

Аналогичное непредставление актов муниципальными органами наблюдается и в Костромской области. Так, на протяжении 2016 года не представлялись решения о бюджете на текущий год и внесении в него изменений органами местного самоуправления Корцовского сельского поселения Солигаличского муниципального района Костромской области и городским округом город Кострома. Данные решения были направлены лишь в начале декабря 2016 года, что является нарушением срока представления муниципального акта. Проблема особенно важна, так как несвоевременное представление актов в Регистр влечет невозможность проведения его правовой экспертизы, а следствием этого может являться нарушение прав и свобод граждан.

Органами местного самоуправления зачастую представляются акты с нарушением срока, установленного Законом Костромской области. Мно-

⁸ Астанин В. В. Муниципальное правотворчество: вопросы качества и резервы оптимизации // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4(17). С. 4–9.

гочисленная проблема муниципального нормотворчества – направление для включения в Регистр не опубликованных актов. Такие акты значатся в федеральном регистре со статусом «не вступивший в силу». Например, постановление администрации Захаровского сельского поселения Красносельского муниципального района Костромской области от 09.06.16 № 20 «Об утверждении административного регламента по осуществлению муниципального земельного контроля на территории Захаровского сельского поселения». Длительное время акты органов местного самоуправления Красносельского муниципального района Костромской области являются недействующими и не могут повлечь правовые последствия.

Таким образом, вышеперечисленные проблемы подчеркивают, что муниципальный правотворческий процесс нуждается в совершенствовании.

Для решения вышеперечисленных проблем, стратегической задачей видится разработка методических рекомендаций по подготовке муниципальных нормативных правовых актов. Методика будет требовать учета лучших и современных научных результатов в исследовании вопросов лингвистического, юридико-технического обеспечения подготовки таких актов⁹.

Фундаментальной основой достижения качественной практики муниципального правотворчества должны выступить организация и осуществление программ дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, участвующих в процессе нормотворчества. Причем с учетом многочисленности муниципальных образований, их удаленности, приоритетной основой реализации таких программ должны выступать дистанционные формы проведения занятий. Реализация этих мер позволит обеспечить качество муниципального правотворчества и его развитие.

⁹ Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Юрист. 2016. № 3. С. 14–17.