

УДК: 340

*Субботина Дарья Александровна,  
магистрант, Костромской государственной университет*  
**Subbotina Dariy Aleksandrovna,**  
*postgraduate, Kostroma State University*  
*dasha\_subbotina5991@mail.ru*

## **ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ЭКСПЕРТИЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

### **THE CONCEPT AND ESSENCE OF THE EXAMINATION OF MUNICIPAL LEGAL ACTS**

*В статье рассмотрены теоретические аспекты экспертизы муниципальных правовых актов. Автор анализирует законодательство РФ, его соотношение с реальной практикой проведения экспертизы муниципальных правовых актов, рассматривают полномочия государственных органов, а также проблемы, возникающие при проведении экспертиз данных актов.*

*The article discusses the theoretical aspects of the examination of municipal legal acts. The author analyzes the legislation of the Russian Federation, its relationship with the actual practice of conducting an examination of municipal legal acts, examines the powers of state bodies, as well as problems arising during the examination of these acts.*

*Экспертиза, муниципальный правовой акт, государственные органы, правовая экспертиза, органы местного самоуправления.*

*Examination, municipal legal act, government bodies, legal expertise, local governments.*

Российские теоретические и практические исследователи в области юриспруденции сходятся в мнении о том, что уровень российского законодательства, а именно его качество, находится далеко не на первом месте по уровню своего развития. С правотворчеством органов государственной власти муниципалитетов обстоятельства состоят на порядок хуже.

В данной статье рассматривается один из важнейших способов

обеспечения и повышения качества муниципального нормотворчества – экспертиза.

Данная тема является весьма значимой в современных условиях жизни граждан Российской Федерации и в современных условиях развития российского законодательства, так как данные нормативные правовые акты прямо затрагивают жизнедеятельность граждан на территории муниципалитетов в субъектах России.

В 1993 году была принята Конституция Российской Федерации, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на территории всей Российской Федерации, о чем свидетельствует статья 15 Конституции Российской Федерации.<sup>224</sup>

Данное положение напрямую относится к правовым актам на местном уровне и изложено в статье 7 Федерального Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой муниципальные правовые акты не должны противоречить не только Конституции Российской Федерации, но и иным актам высшей юридической силы, как федеральным, региональным, так и местным.<sup>225</sup>

На сегодняшний день институт экспертизы муниципальных правовых актов стремительно развивается, в этой связи он нуждается в наиболее тщательном и детальном исследовании и изучении, в особенности изучения требуют такие вопросы как: какие разновидности экспертизы существуют и какова процедура проведения этих экспертиз.

В зависимости от субъектов, уполномоченных на проведение экспертиз нормативных правовых актов муниципальных образований различают два вида экспертных исследований: экспертиза, которая проводится государственными структурами; экспертиза, которая проводится негосударственными органами и организациями.

К государственным структурам можно отнести органы юстиции. Данный факт находит свое подтверждение в пункте 1 части 4 статьи 1

---

<sup>224</sup> Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.08.2017).

<sup>225</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 09.07.2017).

Федерального Закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», в котором сказано: «Регистрирующий орган: 1) проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, Федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации на дату государственной регистрации данного устава муниципального образования».<sup>226</sup>

Вместе с органами юстиции Федеральным Законом №260-ФЗ от 08 ноября 2007 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных правовых актов» закрепляет обязанность ведения регионального регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований для каждого из субъектов России. Так, на территории Костромской области действует Закон Костромской области № 404-4-ЗКО «О регистре муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области», на основании которого Администрацией Костромской области проводится правовая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов. Данное положение прямо предусмотрено частью 1 статьи 5 вышеназванного Закона, в котором сказано, что Администрация Костромской области проводит правовую экспертизу муниципального акта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству Костромской области, а также уставам муниципальных образований.<sup>227</sup>

Что касается экспертиз, проводимых негосударственными органами и организациями, нередко указанные экспертизы называют экспертизами, проводимыми институтом гражданского общества, которые подразделяются на 2 вида: «независимая экспертиза» и «общественная экспертиза».

Независимые экспертизы могут проводиться организациями, которые специализируются и ведут свою деятельность в определенной отрасли, сфере. Такими организациями могут выступать экспертно-консультативные

---

<sup>226</sup> Федеральный закон от 21.07.2005 г. №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 03.07.2017).

<sup>227</sup> Закон Костромской области от 03.12.2008 г. № 404-4-ЗКО «О регистре муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области».

советы. Исходя из текста Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» можно сказать, что такой вид экспертиз может быть проведен как юридическими, так и физическими лицами, но, в обязательном порядке, аккредитованными Министерством юстиции как независимые эксперты.<sup>228</sup>

Общественную экспертизу в юридической литературе определяют как механизм контрольной деятельности общества по оценке влияния решений органов власти, которые выражаются в правовых актах, на условия жизни и реализацию прав граждан, а также защита своих интересов. Данный вид экспертизы проводится гражданами и (или) общественными организациями, к которым можно отнести общественные палаты и органы территориального общественного самоуправления.<sup>229</sup>

Существуют и иные классификации экспертиз. Так, например, выделяют «внутренние» и «внешние» экспертизы. Данные экспертные исследования могут быть проведены как самим органом муниципальной власти, так организациями со стороны.

Внутренняя экспертиза подразумевает под собой то, что исследование акта проводит тот же орган государственной власти муниципалитета или его подразделение, что и орган, издавший экспертируемый акт или его проект. И в этом случае можно с уверенностью говорить о эффективности той экспертизы, которая проводится сторонними организациями, такими организациями являются органы государственной власти, уполномоченные на ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов (как было сказано ранее, в Костромской области этой организацией является Администрация Костромской области), органы прокуратуры и органы юстиции.

Следует отличать экспертизу проектов муниципальных актов от экспертизы актов действующих. Несоответствия, которые были выявлены в ходе проведения экспертизы действующего акта указывают на то, что разработка проекта данного акта была проведена не должным образом, а, следовательно, такая экспертиза была проведена не на должном уровне или

---

<sup>228</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>229</sup> Цыбулевская О. И. Правотворчество органов власти в РФ: проблемы теории и практики // Административное и муниципальное право. 2009. - С.200, 204-205.

не имела места вообще.

Приведение действующего муниципального акта в соответствие с актами высшей юридической силы происходит гораздо сложнее, нежели исправление проекта и влечет большие затраты. Именно поэтому органам местного самоуправления стоит чаще обращаться к помощи «внешней» экспертизы проектов.

Экспертные исследования можно подразделить на обязательные и необязательные. Так, к примеру, муниципальный акт о внесении изменений или дополнений в устав муниципального образования не подлежит обязательной экспертизе со стороны органов юстиции, а проводится по желанию органа местного самоуправления. Федеральный Закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов» указывает на то, что акта в бюджетной, налоговой или градостроительной сферах муниципалитета должны, в обязательном порядке, подвергаться антикоррупционному экспертному исследованию и изучению.<sup>230</sup>

По предмету правового исследования выделяют такие виды экспертиз муниципальных актов, как: правовую, финансовую, градостроительную, антикоррупционную и так далее.

Более подробно следует рассмотреть правовую экспертизу.

Как было сказано ранее, правовая экспертиза проводится только в отношении действующих муниципальных правовых актов.

Основным недостатком правовой экспертизы является то, что перед экспертами, в первую очередь, ставится цель – выявить несоответствия акта муниципального образования актам высшей юридической силы, на этом фоне слишком мало акцентируется внимания на самом тексте акта, его логике, а самое главное – на перспективе его практического применения. В таком случае, нарушения обязательных правил юридической техники остаются без внимания. Такие нарушения не повлекут недействительности акта, но затруднят его понимание, толкование и применение на практике.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что экспертиза муниципальных актов имеет множество классификаций и граней, тем не менее не находит своего четкого законодательного закрепления. Стоит

---

<sup>230</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 03.07.2017).

говорить о том, что институт проведения экспертиз муниципальных правовых актов необходимо нормативно и методически урегулировать. Необходимость в разработке положений об экспертизе муниципальных правовых актов и их проектов в соответствующих органах и организациях очень актуальна и необходима. В них стоит закрепить полное определение понятия «экспертиза», перечень лиц, уполномоченных на проведение экспертиз, перечень вопросов, которые должны подвергаться исследованию, процедуру проведения экспертиз, требования к экспертному заключению и множество других аспектов, от которых зачастую зависит жизнеобеспечение граждан Российской Федерации.

### **Библиографический список**

1. Закон Костромской области от 03.12.2008 г. № 404-4-ЗКО «О регистре муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области».

2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.08.2017).

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

4. Федеральный закон от 21.07.2005 г. №97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 03.07.2017).

5. Федеральный закон от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 03.07.2017).

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 09.07.2017).

7. Цыбулевская О. И. Правотворчество органов власти в РФ: проблемы теории и практики // Административное и муниципальное право. – 2009. – С. 200, 204–205.