Баранов Илья Николаевич. Муниципальный правотворческий процесс: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Баранов Илья Николаевич;[Место защиты: Институт государства и права Российской академии наук].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-правовая основа муниципального правотворческого процесса 12**

1. Понятие муниципального правотворческого процесса и его место в системе правотворческой деятельности в Российской Федерации. 13

2. Принципы муниципального правотворческого процесса и гарантии его осуществления . 43

**Глава II. Субъекты муниципального правотворческого процесса и его стадии . 62**

1. Население как субъект муниципального правотворческого процесса ... 62

2. Правотворческая деятельность органов местного самоуправления и особенности ее осуществления . 85

**Глава III. Основные направления совершенствования муниципального правотворческого процесса 126**

1. Организационно-правовые меры по улучшению муниципального правотворческого процесса. 126

2. Критерии эффективности муниципального правотворческого процесса .

Заключение 170

Библиографический список 175

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью

муниципального правотворческого процесса в формировании и развитии  
правовой основы деятельности субъектов местного самоуправления.  
Результатом муниципального правотворчества являются муниципальные  
правовые акты, регулирующие муниципальные правовые отношения,  
дифференцированно учитывающие потребности населения различных видов  
муниципальных образований. Муниципальные правовые акты существенно  
дополняют статус органов местного самоуправления, определяют

направления и формы их деятельности, обеспечивают укрепление  
организационной и экономической основ местного самоуправления,  
вовлечение в процессы решения вопросов местного значения населения  
муниципальных образований, а также создают условия для

функционирования территориального общественного самоуправления и местных общественных объединений.

Широкий диапазон общественных отношений, регулируемых

муниципальными правовыми актами, объективно диктует потребность  
постоянного совершенствования муниципального правотворческого

процесса, улучшения деятельности его субъектов по формированию  
правовой основы местного самоуправления. Этим подтверждается  
актуальность проведения научных исследований содержания

муниципального правотворческого процесса, а также поиска и обоснования новых идей, направленных на его совершенствование.

Активно развивающимся законодательством о местном

самоуправлении определена динамичность муниципального

правотворчества, его неразрывная связь с региональным и федеральным правотворческими процессами. В связи с этим требуется научно-теоретическое осмысление новых тенденций правотворческой деятельности,

разработка мер по обеспечению ее соответствия усилиям государства по укреплению местного самоуправления как основы конституционного строя.

Значимость данного научного исследования повышается и потому, что  
от состояния муниципального правотворческого процесса, в определенной  
степени, зависят содержание законодательства, эффективность

функционирования всей системы публичной власти, предназначенной в Российской Федерации для защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократии, обеспечения благополучия и процветания народов России.

Все выше отмеченное свидетельствует об актуальности исследования проблем, возникающих в сфере муниципального правотворческого процесса, осуществляемого в современных условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Общие  
проблемы осуществления правотворческого процесса относятся к числу  
проблем, которые исследуются как отечественными, так и зарубежными  
учеными-правоведами. В настоящее время накоплен значительный научный  
материал, изложенный в трудах С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В.  
Атаманчука, В.М. Баранова, Н.А. Богдановой, Н.В. Бондаря, Р.Ф. Васильева,  
Н.В. Витрука, А.И. Денисова, Е.П. Забелиной, В.Б. Исакова, В.В. Комаровой,  
О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, О.В. Мартышина, М.Н.  
Марченко, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной,

Ю.А.Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной, В.Е. Чиркина, Ю. Л. Шульженко, других теоретиков права и специалистов по конституционному и муниципальному праву.

В контексте науки муниципального права важный научный вклад в исследование проблем муниципального правотворческого процесса внесли Н.А. Антонова, П.А. Астафичев, И.В. Бабичев, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, И.В. Гранкин, Н.А. Емельянов, Е.М. Ковешников, М.А. Краснов, И.И.

Овчинников, Г.Д. Садовникова, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина и другие правоведы.

В последние годы по проблемам муниципального правотворческого процесса были подготовлены и защищены как докторские, так и кандидатские диссертации. Их авторами являются Н.П. Алешкова,1 Н.А. Антонова2, Н.В. Ломакина3, О.В. Соловьева4 и другие ученые.

Однако в научных трудах по данной проблематике не уделено  
должного внимания роли населения в осуществлении правотворческой  
деятельности, не полно раскрыты организационно-правовой механизм  
принятия муниципальных правовых актов и критерии его эффективности.  
Представляется также, что в науке муниципального права пока еще не  
сформировалась в полной мере концепция муниципального

правотворческого процесса.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе разработки и принятия муниципальных правовых актов, а также обусловленные этой деятельностью теоретические и практические проблемы.

**Предметом** **диссертационного** **исследования** являются

конституционно-правовая основа муниципального правотворческого

процесса, практика разработки и принятия муниципальных правовых актов.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования  
является разработка теоретических положений, обогащающих концепцию  
муниципального правотворческого процесса, а также предложений по  
совершенствованию деятельности субъектов муниципального

правотворческого процесса и регулирующих эту деятельность нормативных

1 См.: Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской  
Федерации. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

2 См.: Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. Автореф. дисс. … докт. юрид.  
наук. М., 2009.

3 См.: Ломакина Н.В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов. Автореф. дисс. … канд. юрид.  
наук. М., 2013.

4 См.: Соловьева О.В. Нормотворчество органов муниципальной власти в современной России. Автореф.  
дисс. … канд. юрид. наук. Волгоград. 2007.

правовых актов. Достижение указанной цели предполагает решение следующих задач:

проанализировать позиции ученых, исследующих муниципальный правотворческий процесс, высказать и обосновать собственные суждения о его содержании;

выявить совокупность законодательных и других нормативных правовых актов, регулирующих муниципальный правотворческий процесс;

определить принципы муниципального правотворческого процесса и его стадии;

раскрыть содержание деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса;

разработать критерии эффективности и стандарты муниципального правотворческого процесса;

расширить содержание концепции муниципального правотворческого процесса;

подготовить аргументированные предложения по совершенствованию правового регулирования муниципального правотворческого процесса.

**Методологическую основу** исследования образуют общенаучные

методы диалектического познания, системного анализа и синтеза, обобщения  
практики деятельности субъектов муниципального правотворческого  
процесса, а также сравнительно-правовой, историко-правовой, технико-  
юридический методы, метод правового мониторинга и метод  
социологического опроса, которые в совокупности составили методологию  
настоящей научной работы. Их применение позволило решить поставленные  
диссертационные задачи, выработать теоретические положения и  
практические рекомендации, направленные на совершенствование  
муниципального правотворческого процесса, и таким образом достичь цели  
исследования.

**Теоретическую основу диссертации** составляют разработанные в научных трудах названных выше ученых, правовые категории и понятия, используемые в науке муниципального права, научно обоснованная характеристика организации и сущности муниципального правотворческого процесса, научные обобщения практики деятельности его субъектов по разработке и принятию муниципальных правовых актов.

**Эмпирическую** **основу** **исследования** составляют акты

Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда  
Российской Федерации, материалы палат Федерального Собрания

Российской Федерации, органов публичной власти субъектов РФ и муниципальных образований по правотворческого процесса, а также заседаний Советов муниципальных образований субъектов РФ, иные аналитические материалы, публикации периодической печати, информация по теме диссертационной работы, размещенная в сети «Интернет».

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что  
в настоящем научном труде раскрыты не получившие достаточного  
освещения в юридической литературе аспекты муниципального

правотворческого процесса, в том числе вовлечения в эту деятельность  
населения муниципальных образований, разграничения понятий

«муниципальное правотворчество» и «муниципальный правотворческий процесс». Автором обоснованы выводы и положения обогащающие концепцию муниципального правотворческого процесса, определены его принципы и критерии эффективности деятельности по принятию муниципальных правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования содержится в

следующих выносимых на защиту положениях и выводах.

1. Представлено авторское определение муниципального

правотворческого процесса как осуществляемой на основе комплексных планов непрерывной, целенаправленной, стадийной, политико-правовой деятельности населения, органов местного самоуправления и должностных

лиц местного самоуправления по выявлению потребностей в правовом  
регулировании общественных отношений, возникающих при осуществлении  
местного самоуправления, а также по разработке проектов муниципальных  
правовых актов, их экспертной оценке, обсуждению, принятию

муниципальных правовых актов и их промульгации в нормативно установленном порядке.

1. Доказано, что муниципальный правотворческий процесс является неразрывной частью осуществления местного самоуправления и опирается как на общие принципы местного самоуправления, в том числе на принципы признания и осуществления местного самоуправления на всей территории России, самостоятельного решения населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, осуществления местного самоуправления в интересах населения, законности, подконтрольности населению органов местного самоуправления и гласности, а также на специальные принципы, включая принципы юридико-технического совершенства, нормативности, стадийности, непрерывности муниципального правотворческого процесса. Как направление публичного управления, муниципальный правотворческий процесс тесно связан с законодательными процессами федерального и регионального уровней, что способствует повышению его качества и выступает важной гарантией соответствия муниципальных правовых актов Конституции РФ и законодательству РФ.
2. Диссертантом выявлено, что муниципальный правотворческий процесс осуществляется по трем направлениям – организация местных референдумов и сходов; разработка и принятие муниципальных нормативных правовых актов органами местного самоуправления, разработка и принятие главами муниципальных образований и должностными лицами местного самоуправления муниципальных индивидуальных правовых актов. Эти направления правотворческой деятельности не совпадают по количеству субъектов, стадий, порядку

принятия и промульгации муниципальных правовых актов. В тоже время,  
объединяющим фактором названных направлений муниципального

правотворческого процесса является их цель – принятие муниципальных правовых актов.

1. Вывод о том, что население является основным субъектом муниципального правотворческого процесса, реализующим свои права путем принятия муниципальных правовых актов на местных референдумах и сходах, а также через органы местного самоуправления. В тоже время, основной массив муниципальных правовых актов принимают органы местного самоуправления. Концепции организации местного самоуправления в Российской Федерации способствовала бы деятельность органов местного самоуправления по повышению правовой культуры населения и активизации его вовлечения в муниципальный правотворческий процесс.
2. Вывод о том, что ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов требует законодательного закрепления понятия «муниципальный нормативный правовой акт». По мнению диссертанта, муниципальный нормативный правовой акт представляет собой совокупность структурированных, общеобязательных, однородных правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при решении вопросов местного значения, вопросов, не отнесенных к ним, но решаемых органами местного самоуправления, исходя из положений статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»5 и переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, принятых в установленном порядке, документально оформленных, официально обнародованных в средствах массовой информации и обеспечиваемых силой государственного принуждения в случаях их неисполнения.

См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 .

1. Вывод о том, что эффективность муниципального правотворческого процесса следует оценивать путем регулярно проводимого правового мониторинга с учетом следующих критериев: активность субъектов правотворческой инициативы, актуальность рассматриваемых и обсуждаемых проектов муниципальных правовых актов, вовлеченность населения в разработку проектов муниципальных правовых актов, оперативность рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов.
2. Показано, что при организации муниципального правотворческого процесса органам местного самоуправления целесообразно ориентироваться на следующие стандарты: профессионально-квалификационный стандарт, организационно-информационный стандарт, координационный стандарт, материально-финансовый стандарт, правовой стандарт.
3. В целях укрепления правовой основы осуществления муниципального правотворческого процесса следовало бы:

внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ путем включения в него предлагаемого диссертантом понятия «муниципальный нормативный правовой акт», расширения перечня стадий муниципального правотворческого процесса, имея в виду стадию планирования, стадию проведения экспертиз проектов муниципальных правовых актов, включая оценку их регулирующего воздействия (экспертную стадию), а также стадию промульгации муниципальных правовых актов;

расширить соответствующие разделы уставов муниципальных образований за счет включения норм, закрепляющих право правотворческой инициативы в представительные органы местных отделений политических партий, других местных общественных объединений, а также включения норм, определяющих порядок создания групп общественного контроля за исполнением решений местных референдумов и полномочия таких групп.

Теоретическая значимость исследования состоит в комплексном  
системном раскрытии содержания правового регулирования деятельности по  
разработке и принятию муниципальных правовых актов, в расширении  
научного знания о сущности муниципального правотворческого процесса,  
уточнении и характеристике его принципов и гарантий, раскрытии статуса  
населения, как субъекта муниципального правотворческого процесса, а также  
в обосновании целесообразности привлечения органов территориального  
общественного самоуправления к его осуществлению и в формировании  
основных положений концепции муниципального правотворческого

процесса.

Практическая значимость исследования состоит в том, что  
разработанные в диссертации рекомендации могут быть использованы  
субъектами правотворческой инициативы для оценки эффективности  
муниципального правотворческого процесса и его результатов.

Содержащиеся в диссертации выводы и обобщения о практике правового  
регулирования муниципального правотворческого процесса могут

применяться в процессе обучения студентов в образовательных учреждениях высшего профессионального образования юридического профиля по дисциплине «Муниципальное право Российской Федерации», а также при подготовке учебных пособий по соответствующей тематике.

Основные выводы диссертации могут быть использованы и при проведении новых научных исследований по проблемам муниципальной правотворческой деятельности.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного  
исследования обеспечена применением апробированных юридической  
наукой методов исследования, опорой на общепризнанные концептуальные  
положения общей теории права и государства, богатой источниковой базой,  
материалами практики правового регулирования отношений в области  
муниципальной правотворческой деятельности, а также итогами

социологического опроса депутатов представительных органов

муниципальных образований и муниципальных служащих Московской области.

По содержанию полученных результатов и выводов, настоящая  
диссертация представляет научно-квалификационную работу, в которой на  
основании выполненного ее автором исследования, разработаны

концептуальные положения, расширяющие научные представления о содержании муниципального правотворческого процесса и статусе его участников.

**Соответствие диссертации Паспорту научной специальности.** Тема диссертации и ее содержание в полной мере соответствует юридической отрасли наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право Паспорта номенклатуры специальностей научных работников ВАК.

**Апробация результатов исследования**. Основные теоретические

положения и практические выводы диссертации были апробированы следующим образом: 1) обсуждались на заседаниях сектора теории конституционного права Федерального государственного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, 2) рассмотрены на научно-методических семинарах; 3) отражены в опубликованных статьях автора, а также в докладах на международных научно-практических конференциях «Человек в современном мире» (Москва 2011, 2012гг.) и «Государственность и процессы глобализации» (Владимир, 2013 г.). В сентябре 2015 года результаты и выводы социологического опроса депутатов представительных органов муниципальных образований и муниципальных служащих Подмосковья обсуждены на заседании Совета муниципальных образований Московской области.

Структура диссертации соответствует логике исследования и состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

## Принципы муниципального правотворческого процесса и гарантии его осуществления

Выяснение смысла слов «правотворчество» и «нормотворчество» требует анализа всех частей этих слов, т.е. «право», «норма», и «творчество». Думается, что нормотворчество и правотворчество, как виды интеллектуального труда, доступны всем гражданам, проявляющим соответствующий интерес к такого рода творчеству. Чтобы подтвердить этот вывод следует раскрыть его содержание. В связи с этим необходимо заметить, что поиском сущности понятия «творчество», занимались многие языковеды, философы, юристы и другие ученые. Так, В.Даль характеризовал творчество, как творение, сотворение, создание11. При этом, он указывал, что способность человека творить не поддается нормативному регулированию, что, на наш взгляд, представляется верным. Весьма абстрактно высказался по этому поводу американский ученый П. Хилл. По его мнению, творчество является успешным полетом мысли за границы известного.12 По мнению ученого-специалиста в области гражданского права И.Д. Иоффе, творчество – это область духовного производства, сложный процесс, зависящий от индивидуальных качеств творца, масштабности поставленной задачи, ее значимости и от комплекса остальных факторов, принять во внимание которые очень сложно или вообще нельзя. 13 С.В. Усольцева предложила понимать творчество в качестве интеллектуальной деятельности, обладающей признаком новизны.14

Таким образом, в представлении названных и многих других ученых, творчество – это созидательный процесс, зачастую с непредсказуемыми, неизвестными результатами, что естественно, не приемлемо для создания правовых актов, как целенаправленной деятельности уполномоченных органов публичной власти. Эта целенаправленность правотворчества определяется общественной потребностью в создании правового акта, нормы которого обладают элементами новизны, то есть впервые сформулированные и не используемые ранее в практической деятельности правила.

Такой вывод не сочетается с трактовкой понятия «правотворчество» авторов юридического энциклопедического словаря как деятельности государства, имеющей целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение 15 , а также Р.М. Романова, который считает, что правотворчество – завершенный процесс установления, изменения и отмены правовых актов 16 . Такие определения понятия «правотворчество» по указанным выше причинам мы считаем ошибочными.

Не совпадает с мнением Р.М. Романова и позиция Т.Я. Хабриевой. Она характеризует правотворчество как процесс создания всех видов источников права. Причем, не только законов, но и подзаконных актов. 17 Данная характеристика примечательна тем, что правотворчество рассматривается как динамичный незавершенный процесс, предполагающий дополнительные действия для последующего обеспечения создания нормативного правового акта. Мы разделяем такую позицию, ибо правотворчество – непрерывная деятельность по поиску оптимального решения, не имеющая завершающей стадии. Эта особенность свойственна всем видам творчества. В ней видится фактор постоянно осуществляемых прогрессивных преобразований.

Следует отметить, что неоднозначное представление о правотворчестве характерно не только для современных теоретиков права. В советский период этот вид общественно-полезной деятельности интересовал многих видных ученых-правоведов. Свое мнение о содержании правотворчества высказали С.С. Алексеев, И.С. Самощенко, Ф.Н. Фаткуллин и Л.С. Явич. С.С. Алексеев писал, что правотворчество – главный канал воздействия государственной власти на социальную жизнь через механизм правового регулирования и в связи с этим является главным каналом придания нормам юридической силы и критерием правомерности поведения.18 Таким образом, С.С. Алексеев видел в государстве творческую организацию, с чем сложно согласиться, учитывая ранее раскрытое понятие «творчество», да и сущность самого государства.

Более радикальную характеристику правотворчеству дал Ф.Н. Фаткуллин. Он полагал, что общее правовое регулирование по существу означает правотворческую деятельность.19 Л.С. Явич, наоборот, считал, что правотворчество осуществляется еще до начала самого процесса регулирования и поэтому не включается в его механизм.20 В свою очередь И.С. Самощенко определял правотворчество как заключительную стадию правообразовательного процесса. В дальнейшем, как известно, понятие «правообразовательный процесс» не нашло официального закрепления в директивных документах, что, по нашему мнению, обусловлено его определенной абстрактностью и многозначным смысловым значением. Поэтому распространять его на деятельность по подготовке и принятию муниципальных правовых актов, на наш взгляд, нецелесообразно.

Представляется неточной и характеристика правотворчества как важнейшей отрасти деятельности государства, так как термин «отрасль» в контексте к деятельности государства, как правило, используется для выделения отраслей промышленности. И, наконец, сомнительно определение правотворчества как деятельности, связанной с подготовкой и изданием 18 нормативных актов. 21 Ведь издание нормативного акта строго регламентируется и не требует «творческого полета», о чем писал ранее упомянутый П. Хилл.

Наш подход к раскрытию содержания понятия «правотворчество» не означает отказ от него как вида общественно полезной деятельности, которая способствует реальной работе по принятию нормативных правовых актов. Ведь правотворчеством могут заниматься не только энтузиасты, но и люди, наделенные властными полномочиями или выполняющие соответствующие должностные обязанности. В связи с этим, понятие «правотворчество» следует расширить. Правотворчество – это не только спонтанные интеллектуальные усилия отдельных граждан, но и целенаправленный профессиональный труд людей, занимающих соответствующие должности в органах публичной власти по выявлению неурегулированных правом сфер деятельности государства и общества, по разработке предложений и идей, предназначенных для использования при подготовке нормативных правовых актов. Но во всех случаях правотворчество и такое его направление как муниципальное правотворчество – это нормативно нерегулируемая деятельность людей. Ведь общепризнано, что творчество независимо от его вида не подлежит нормированию. В этом его главная особенность.

## Население как субъект муниципального правотворческого процесса

Следующий принцип, требующий внимания в контексте проблематики настоящего исследования – научность. Идеи научности повышают качество правотворческого процесса. Однако научная аргументация государственными органами и органами местного самоуправления востребуется редко. Поэтому организационные меры, направленные на совершенствование содержания отечественного законодательства не всегда имеют должное научное обоснование. Между тем на эффективность правотворческого процесса можно рассчитывать только при условии отражения в нем актуальных социальных изменений и тенденций с опорой на научные достижения. А.Е Гавришев вполне обоснованно констатировал, что ресурсы муниципальных образований в реализации принципа научности в существенной мере ограничены их материальными возможностями. 73 Возможным решением такой ситуации является поддержка органов местного самоуправления государством путем финансирования разработки модельных нормативных правовых актов, проведения совещаний и проблемных круглых столов по ключевым вопросам, касающимся развития местного самоуправления и укрепления его правовой основы.

Научность правотворчества играет особо важную роль в периоды развития новых экономико-правовых отношений. Законодатель в соответствии с данным принципом должен принимать во внимание имеющиеся концепции и позиции ученых, использование которых может способствовать правильному регулированию общественных отношений, учитывать научные достижения ученых в разные периоды цивилизационного развития. В то же время абсолютное доминирование одного направления или теории на фоне игнорирования остальных научных взглядов не позволит достичь желаемых результатов. Только комплексный подход может определить наиболее верное решение, отражающее потребности науки и практики, позволяет разработать научно обоснованную методологию подготовки муниципальных нормативных правовых актов.

Принцип научности ориентирует разработчиков и на то, чтобы перед этапом подготовки муниципального нормативного правового акта был проведен сбор информации и анализ сведений, имеющих отношение к рассматриваемой проблеме. Такие исследования способствуют созданию качественных муниципальных нормативных правовых актов, учитывающих актуальные теоретические достижения, потребности населения и органов местного самоуправления. Созданные на такой основе муниципальные правовые акты будут востребованы практикой.

По мнению М.Г. Потапова, субъекты правотворческого процесса и субъекты, привлекаемые для его осуществления в большинстве случаев не обладают должным представлением о правовой системе, чем обусловлено отсутствие единого подхода к определению правовых терминов, непонимание предназначения системы нормативных актов подзаконного характера.74 Эта точка зрения достаточно актуальна в настоящее время. В связи с этим правотворческие органы в процессе своей деятельности обязаны надлежащим образом использовать научные сведения, накопленные ранее, а для решения нестандартных вопросов и коллизий иметь в своем штате соответствующих консультантов в области правотворчества, способных корректно применить научный инструментарий юридической техники, что положительно отразится на качестве нормативных актов и, в конечном счете, на репутацию правотворческого органа.

Все принципы тесно связаны между собой. Это наглядно проявляется на сущности принципа юридико-технического совершенства. Принцип юридико-технического совершенства непосредственно порождается принципом научности. Однако, самостоятельность принципа юридико-технического совершенства обусловлена потребностью самостоятельного развития процесса принятия нормативного правового акта и проявляется в правилах юридической техники. Профессор Ю.А. Тихомиров понятие юридической техники раскрывает как систему правил, с помощью которых осуществляется познавательно-логичное и нормативно-структурное формирование правового материала.

Значимость юридической техники обусловлена тем, что она включает в себя систему определенных средств, связанных с подготовкой, принятием, изменением либо отменой законов и других нормативных актов, их структурированием и степенью нормативности.

По мнению А.С. Пиголкина, в гармонизации юридических правил, в степени последовательности их претворения в жизнь находит отражение социальный смысл права, уровень заинтересованности государственных органов в самом праве и законности.75 Мы разделяем это мнение. Следует отметить, что значимость принципа технического совершенства отмечалось еще в 1906 году Р. Иерингом. 76 Он писал, что отсутствие технического совершенства является несовершенством всей правовой системы, недостатком, тормозящим развитие права и вредящим ему.77

Как уже отмечалось, принцип юридико-технического совершенства нормативных актов может быть реализован посредством совокупности правил и приемов, составляющих юридическую технику. В связи с этим, В.М. Сырых отмечает, что в юридическую технику входит развитая система определенных требований к официальным реквизитам, структурному наполнению нормативного акта, внутренним связям норм нормативного акта, а также связям с другими актами, к стилю акта.78 Разделяя эту позицию, следует отметить, что использование юридической техники гарантирует создание структурированного муниципального нормативного правового акта, обеспечивающего надлежащее правовое регулирование жизнедеятельности населения. В связи со сказанным, следует уточнить, что средства юридической техники могут включать в себя: нормативное построение, юридическую конструкцию, отраслевую типизацию, юридическую терминологию. Их учет является обязательным условием осуществления муниципального правотворческого процесса. Нормативное построение означает, что внутреннее содержание норм права включает в себя как диспозицию и жизненные условия, в которых конкретные условия действуют, так и юридические последствия поощрительного, правоустановительного и иного характера. Такое построение нужно для того, чтобы участники муниципальных правовых отношений имели комплексное представление о содержании правовых норм, понимали их сущность и последствия исполнения либо неисполнения.

## Правотворческая деятельность органов местного самоуправления и особенности ее осуществления

Вторая стадия подготовки и проведения местных референдумов – сбор подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума. Анализ части 4 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131 ФЗ показывает, что содержащееся в ней положение усложняет проведение местных референдумов и ставит в неравное положение его участников. Это проявляется в следующем. Указанной нормой на граждан и общественные объединения, которые инициируют проведение местного референдума возлагается обязанность получать поддержку определенной части населения муниципального образования. При этом установлено, что в поддержку проведения местного референдума должны быть собраны подписи участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Количество подписантов не должны превышать 5 % от общего числа участников местного референдума. Конкретное их число устанавливается законом субъекта РФ. Анализ региональных законов по этой теме показал, что инициаторы местных референдумов должны собирать в поддержку своей инициативы именно пять процентов подписей от числа участников референдума, зарегистрированных на территории соответствующего муниципального образования, но не менее 25 подписей. Эта норма, к примеру, установлена в Избирательном кодексе Владимирской области от 13 февраля 2003 года № 10-03, Законе Самарской области от 11 февраля 2004 года №12-ГД «О местном референдуме в Самарской области», Законе Тульской области от 12 сентября 2008 года №1038-ЗТО «О местном референдуме в Тульской области», а также в Законе Московской области, от 19 ноября 2003 года №148/2003-ОЗ (в ред. от 05.05.2015 г.) «О местном референдуме в Московской области». В связи с такой определенностью, эти показатели подтверждены в положениях о местных референдумах Ступинского муниципального округа, городского округа Дзержинский, городского поселения Удельная и других муниципальных образований Московской области. Такое регулирование данного вопроса создает условия для блокирования гражданских инициатив. Ведь, например, для городских округов, где проживает сто и более тысяч участников референдума, собрать, к примеру, пять тысяч подписей весьма затруднительно, так как на такую процедуру необходимы существенные временные и финансовые затраты. Не рационально проводить сбор подписей в поддержку референдума и с точки зрения определения содержания выносимого на референдум вопроса. Ведь перед лицами, которые должны поставить свои подписи в подписном листе в поддержку референдума не ставится задача улучшить текст вопроса выносимого для решения на местный референдум.

Следует заметить, что в случае инициирования местного референдума органами местного самоуправления, сбор подписей в поддержку их инициативы не требуется. Это, как отмечено выше, ставит участников инициирования местного референдума в неравные условия, что не соответствует конституционному принципу приоритета населения в решении вопросов местного значения по отношению к органам местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным, полагаем целесообразным заменить стадию сбора подписей в поддержку проведения местного референдума на стадию обсуждения инициативы граждан в представительном органе местного самоуправления. Думается, что представитель инициативной группы граждан мог бы доложить суть инициативы на заседании представительного органа и обосновать ее целесообразность. В связи с тем, что проведение местного референдума влечет определенные финансовые затраты из местного бюджета, участвовать в обсуждении инициативы следовало бы главе муниципального образования и руководителю местной администрации. Представительному органу следовало бы по результатам такого обсуждения принимать решение о назначении местного референдума или об отказе в его проведении. Такая корректировка второй стадии ускорила бы назначение представительным органом дня проведения местного референдума, сократила бы финансовые расходы его инициаторов на подготовку такого мероприятия. Заметим, что представительный орган обязан назначить референдум в течение 30 дней со дня получения документов, на основании которых назначается местный референдум. По нашему мнению, его сокращение на половину актуализирует проведение местных референдумов.

Следует обратить внимание на то, что федеральный законодатель создал специальные гарантии для того, чтобы не была проигнорирована третья стадия подготовки и проведения местного референдума. Наделив представительный орган правом назначения местного референдума, он определил действия законодательных органов и должностных лиц субъектов РФ на случай, если представительный орган откажется реализовать это право. Согласно части 5 статьи 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ в этом случае референдум назначается судом на основании обращений граждан, заявлений избирательных объединений, органов государственной власти субъектов РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора.

Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования. При этом, обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом власти субъекта РФ или иным органом, на который суд возложил обеспечение проведения местного референдума. Такая многовариантность в выборе организатора референдума позволяет суду возложить обязанность проведения местного референдума на органы местного самоуправления, что на наш взгляд, не целесообразно.

Согласно статье 22 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ третьей стадией подготовки и проведения местного референдума является работа по организации голосования участников референдума. Эту работу проводит избирательная комиссия муниципального образования, которая на этот период становится комиссией по проведению местного референдума. Она занимается подведением итогов голосования проведенного местного референдума. В реализации этого полномочия комиссией видится важная гарантия осуществления непосредственной демократии на муниципальном уровне.

В уставах муниципальных образований следовало бы определять вопросы местного значения, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Ведь вопрос о реализации населением своей власти путем проведения местных референдумов чрезвычайно важен как в политическом, так и в концептуальном контексте. Его решение видится в выделении из перечня вопросов местного значения вопросов, которые действительно требуют выявления воли населения в форме решения местного референдума. С этой целью следовало бы ввести в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ специальную статью. По нашему мнению, к вопросам, решаемым на местных референдумах, можно было бы отнести вопросы строительства местных автомобильных дорог, определения регулярных маршрутов автомобильного транспорта общего пользования, вопросы строительства и организации работы местных общеобразовательных школ, лечебных учреждений, а также вопросы организации торговли на территории муниципального образования, вопросы приватизации муниципального имущества, самообложения, организации охраны общественного порядка, обеспечения пожарной безопасности. Выбор этих вопросов обусловлен тем, что они затрагивают интересы практически всех жителей соответствующих муниципальных образований. Кроме того, по этим темам не сложно сформулировать решения, исключающие многозначность, неопределенность ответов на них и объективно выявить волю населения.

## Критерии эффективности муниципального правотворческого процесса

Несоразмерные возможности населения и органов местного самоуправления в сфере осуществления муниципального правотворческого процесса в значительной мере обусловлены недостаточной сочетаемостью норм Конституции РФ и Хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией в 1998 году135. Так, если исходить из необходимости обеспечивать соблюдение статьи 3 Конституции РФ, то следует корректировать механизм функционирования муниципальной власти, имея в виду расширение возможностей для непосредственного решения населением вопросов местного значения, в том числе путем корректировки правотворческого процесса. Но если руководствоваться нормами Хартии местного самоуправления, то в сфере правотворчества они ориентируют на органы местного самоуправления. Именно эти органы, согласно положениям Хартии, имеют статус основных структур местного самоуправления. Действия населения проявляются лишь в виде участия в решении ограниченного числа вопросов, в частности, об изменении границ территорий муниципальных образований, на территории которых осуществляется местное самоуправление (статья 5 Хартии).

Такое правовое положение населения обусловлено тем, что согласно части 1 статьи 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Следовательно, судя по указанной выше норме не население, а публичные местные органы занимаются местным самоуправлением, что не соответствует сути и букве Конституции нашей страны. Российская Федерация является демократическим государством, в котором народу представляется право осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Изменение этих конституционных положений не допустимо, так как возникнут риски разрушения конституционных основ государства. В связи с этим недопустимо корректировать положения статьи 130 Конституции РФ, которые установили приоритетное положение населения в осуществлении местного самоуправления по отношению к органам местного самоуправления. Изменение упомянутых конституционных положений повлечет за собой изменение демократической сущности современного Российского государства, а также необходимость формировать иную концепцию местного самоуправления. Столь радикальные меры не диктуются объективными как внутренними, так и внешними причинами, противоречат устоям жизнедеятельности Российского государства и гражданского общества. Поэтому целесообразны усилия, которые могли бы расширить возможности осуществления населением местного самоуправления, в том числе в сфере осуществления муниципального правотворческого процесса. Таким образом диссертант ратует за то, чтобы в нашей стране были созданы условия для более полного решения населением вопросов местного значения, в том числе путем более активного его участия в правотворческом процессе. Нам видятся следующие пути решения этой задачи. Прежде всего, целесообразно развернуть максимально широкую деятельность по повышению правовой культуры населения, организовать работу по освоению гражданами методологии подготовки муниципальных нормативных актов. Полномочия и ответственность за осуществление такой деятельности логично было бы возложить на представительные органы местного самоуправления. Представляется, что в процессе реализации таких полномочий во всех муниципальных образованиях должны создаваться школы правовых знаний. Думается, что центрами организации работы этих школ могли бы стать органы территориального общественного самоуправления. При этом следовало бы несколько изменить их предназначение. Органы территориального общественного самоуправления, прежде всего, должны создаваться для подготовки проживающих на их территории людей к участию в решении вопросов местного значения.

Территориальное общественное самоуправление самая приближенная к населению организационная структура. Следовательно, их органы должны заниматься всем комплексом самоуправленческих задач в пределах своей территории. Сейчас же, согласно части 1 статьи 27 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, территориальное общественное самоуправление создается для самостоятельного и под свою ответственность осуществления гражданами собственных инициатив по вопросам местного значения, т.е. по существу для осуществления хозяйственной деятельности. При этом не учитываются ни материальные возможности населения, ни степень подготовки людей для такой деятельности, ни обладание гражданами специальными знаниями, необходимыми для правотворческой работы. В результате получается, что на территориальное общественное самоуправление, равно как и на все население муниципального образования возлагаются лишь полномочия в сфере местного самоуправления, а условия для их реализации в должной мере не создаются. Решить эту проблему без существенной поддержки органов местного самоуправления невозможно. Поэтому необходимо создать организационно-правовой механизм координации деятельности территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления, в том числе и в сфере правотворчества. В связи с этим мы поддерживаем создание в январе 2016 года общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления. Аналогичные региональные структуры будут создаваться в составе Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Целесообразно сориентировать их на участие в деятельности по вовлечению населения в правотворческий процесс, а также на участие в работе органов местного самоуправления по разъяснению значимости местных референдумов и сходов как форм непосредственной демократии