Соколова Анна Игоревна. Нормоконтроль в сфере местного самоуправления: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Соколова Анна Игоревна;[Место защиты: Российский университет дружбы народов].- Москва, 2016.- 240 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I Общая характеристика института нормоконтроля 16**

1.1 Нормоконтроль: место в системе контрольно-надзорной деятельности государства, понятие, основные элементы 16

1.2 Классификация нормоконтрольной деятельности, особенности ее видов в сфере местного самоуправления 41

**Глава II Отдельные аспекты осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления68**

2.1 Предметы и критерии нормоконтроля в сфере местного самоуправления 68

2.2 Основные формы нормоконтроля в сфере местного самоуправления 92

2.3 Ответственность в сфере муниципального нормотворчества и иные механизмы совершенствования нормоконтроля 118

**Глава III Отдельные виды нормоконтроля в сфере местного самоуправления ...140**

3.1 Особенности осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления органами прокуратуры 140

3.2 Особенности осуществления судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления 157

Заключение 176

Список литературы

**Введение к работе**

**Актуальность** темы диссертационной работы. Совершенствование

правотворчества является одним из условий укрепления государственности. Общественные отношения, как предмет правового регулирования, находятся в постоянном развитии, что опосредует динамичный характер властных установлений. Однако позитивная тенденция по обновлению правовых норм в целях их соответствия объективной действительности может не привести к положительным результатам. Бессистемное и непродуманное принятие новых правовых актов, внесение изменений и дополнений в существующие влекут за собой формирование противоречий в правовой системе, приобретение ее упорядоченной структурой характеристик хаотичности. Представляется, что нормоконтроль, как особый вид деятельности, направлен на разрешение указанной проблемы – обеспечивает поддержание актуального характера законодательства, а также совершенствование правотворчества.

В настоящее время нормоконтроль получает широкое практическое распространение, что способствует росту интереса к нему в юридической науке. Однако определенным барьером для теоретического осмысления института является его комплексный характер, который основывается на законодательном регулировании деятельности нормами нескольких отраслей права, особенностях применения нормоконтроля на разных уровнях правовой системы, многообразием предметов и субъектов его осуществления.

Дефиниция нормоконтроля до настоящего времени не получила единого  
теоретического обоснования и легального закрепления, в то время как в  
правоприменительной деятельности термин используется часто. Так, в решениях  
Конституционного Суда Российской Федерации указывается на предмет  
конституционного нормоконтроля1, разъясняются основные положения

абстрактного2 и конкретного3 нормоконтроля, выделяется правовая категория судебного нормоконтроля4.

Об актуальности темы исследования свидетельствуют последние изменения законодательства, более подробно регламентирующие институт нормоконтроля. Внесенные дополнения в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994

1 По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской  
Федерации – протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении  
Всемирной торговой организации : постановление Конституционного Суда РФ от 09 июля 2012 г. № 17-П //  
Российская газета. 2012. 20 июля (№ 165).

2 Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан  
о проверке конституционности Закона Республики Башкортостан «О реестре муниципальных должностей  
муниципальной службы в Республике Башкортостан» : определение Конституционного Суда РФ от 05 марта 2013  
г. № 332-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: от 26.03.2013 г. (№  
0001201303260026).

3 Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к постановлению Конституционного Суда РФ от  
14 мая 2012 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положения абз. 2 ч. 1 ст. 446 Гражданского  
процессуального кодекса РФ в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // Российская газета.  
2012. 30 мая (№ 121).

4 По делу о проверке конституционности положения ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О государственной  
гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края :  
постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г. № 26-П // Российская газета. 2012. 30 нояб (№  
277).

г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» распространяют  
сферу применения последующего конституционного нормоконтроля на акты,  
утратившие силу, но фактически регулирующие правоотношения1, а также  
устанавливают более детальную регламентацию предварительного

конституционного нормоконтроля2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» предусматривает единую модель общественного нормоконтроля на всех уровнях правотворчества в государстве. Указанные преобразования, с одной стороны, способствуют расширению сферы применения нормоконтроля, создавая более прочную законодательную базу, однако, с другой стороны, порождают новые проблемы в его реализации.

Комплексное и системное теоретическое обоснование предмета

исследования будет способствовать более глубокому пониманию правовой природы и объема понятия нормоконтроля, повышению его эффективности.

Контроль за муниципальными правовыми актами является одним из наиболее значимых, поскольку данный уровень нормотворчества адресован наиболее широкому кругу граждан и охватывает их ежедневные и жизненно важные потребности. Закрепление на федеральном уровне принципа самостоятельного решения населением вопросов местного значения должно предопределять эффективность данной деятельности, однако наличие свободы местных органов власти в отсутствие должной законодательной регламентации контроля за муниципальными правовыми актами зачастую приводит к вседозволенности и нарушениям прав и свобод человека, являющихся высшей конституционной ценностью.

О востребованности применения института нормоконтроля на уровне местного самоуправления свидетельствуют статистические данные. В рамках предварительного нормоконтроля, осуществляемого органами прокуратуры, отрицательные заключения выносятся в отношении 13-15 % проектов муниципальных правовых актов3. Последующий судебный нормоконтроль за муниципальными правовыми актами в 5-6 раз превышает объем контрольной деятельности за региональными предписаниями и в большинстве своем завершается итоговым решением суда о признании недействующими оспоренных правовых актов4.

Вышеуказанные обстоятельства обосновывают актуальность комплексного изучения нормоконтроля на уровне местного самоуправления и подтверждают научную и практическую направленность темы диссертации.

1 О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской  
Федерации» : [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 23 мая 2014 г. : одобрен Советом Федерации 28 мая 2014 г.]  
// Российская газета. 2014. 6 июня (№ 127).

2 О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде  
Российской Федерации» : [федер. конст. закон : принят Гос. Думой 22 марта 2013 г. : одобрен Советом Федерации  
27 марта 2013 г.] // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1637.

3 Сводные статистические сведения о работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов  
местного самоуправления за 2010-2014 гг. URL: (дата обращения:  
01.09.2014).

4 Сведения о практике рассмотрения федеральными судами дел за 2013 год. URL:  
(дата обращения: 01.09.2014).

**Степень научной разработанности** темы исследования. До настоящего времени комплексного исследования вопросов осуществления нормоконтроля на уровне местного самоуправления не проводилось, однако достаточно подробно изучены отдельные формы и виды нормоконтроля. К диссертациям с наибольшей теоретической и практической значимостью в данной сфере исследования относятся работы С. В. Никитина «Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе» (М., 2010), Н. И. Ярошенко «Нормоконтроль: конституционно-правовые основы и роль в механизме конституционно-правовой ответственности» (Челябинск, 2006), Я. Е. Наконечного «Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики» (М., 2008), О. А. Коротковой «Экспертиза законопроектов и законодательных актов: теоретико-правовой аспект» (М., 2010), А. В. Молотова «Абстрактный и конкретный судебный конституционный нормоконтроль в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации» (Тюмень, 2003) и другие.

В целях систематизации посвященных нормоконтролю научных

исследований, а также формирования на их основе новых предположений в рамках диссертационной работы были проанализированы труды ученых в различных отраслях права. Для обоснования теоретических положений нашла свое отражение философская и политологическая литература.

**Теоретическую основу** настоящего исследования в части анализа  
общеправовых категорий, связанных с понятием нормоконтроля, составляют  
работы С.С. Алексеева, Ю.Г. Арзамасова, Д.Н. Бахраха, М.И. Байтина,

Н.А. Власенко, П.П. Глущенко, А.В. Малько, Л.А. Морозовой, Г. И. Муромцева,  
М.В. Немытиной, В.С. Нерсесянца, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова,

В.А. Туманова, В.Е. Чиркина, Ю.А. Юдина. Обоснование природы

нормоконтроля через взаимосвязь с различными видами контрольно-надзорной  
деятельности в Российской Федерации проводится на основании трудов  
Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.В. Гошуляка, И.П. Ильинского,  
А.А. Клишаса, В.А. Кряжкова, А. В. Кудашкина, В. М. Лебедева, С.В. Никитина,  
М.А. Нуделя, А.Н. Савенкова, Б.В. Щетинина, Б.С. Эбзеева. Особенности  
нормоконтроля и нормотворчества на уровне местного самоуправления и  
муниципальных правовых актов, как предметов исследуемой контрольной  
деятельности, анализируются на разработках ученых С.А. Авакьяна,

А.А. Акмаловой, Н.П. Алешковой, Н.А. Антоновой, И.В. Бабичева,

И.В. Гранкина, Р.Ф. Васильева, О.Е. Кутафин, А.В. Леонтенкова,

Т.С. Масловской, А.А. Сергеева, А.А. Уварова, В.В. Пылина, В.И. Фадеева, Л.Т. Чихладзе, Е.С. Шугриной и других.

**Объект исследования** представляет собой общественные отношения публично-правового характера по контролю за соответствием муниципальных правовых актов принципам конституционности и законности.

**Предметом исследования** является совокупность правовых норм, регулирующих порядок осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления, а также теоретическая основа и практика его реализации.

**Цель диссертационной работы** составляет анализ и теоретическое обоснование целостной и комплексной нормоконтрольной деятельности в

Российской Федерации, выявление и изучение особенностей ее осуществления на  
уровне местного самоуправления; разработка предложений и рекомендаций,  
направленных на совершенствование действующей правовой базы,

регулирующей общественные отношения в исследуемой сфере, а также повышение эффективности контроля за муниципальными правовыми актами.

Для достижения поставленной цели **задачи исследования** были сформулированы следующим образом:

1. определить место нормоконтроля в системе контрольно-надзорной деятельности Российской Федерации, выделив и охарактеризовав его основные элементы;
2. провести классификацию нормоконтроля, установив некоторые особенности его видов в сфере местного самоуправления;
3. исследовать предметы контроля за муниципальными правовыми актами;
4. систематизировать критерии нормоконтрольной деятельности, осуществляемой в отношении муниципальных правовых актов;
5. установить основные формы нормоконтрольной деятельности, применяемые на уровне местного самоуправления;
6. предложить способы увеличения эффективности нормоконтроля, в том числе ответственность за принятие не соответствующих требованиям муниципальных правовых актов;
7. определить особенности осуществления прокурорского и судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления.

**Методологическую** **основу** диссертации составляют обще- и

частнонаучные методы исследования, многообразие которых опосредовано юридической природой нормоконтроля. Поскольку нормоконтроль не является институтом определенной отрасли права, а носит комплексный характер, опосредованный правовым регулированием большого количества нормативных правовых актов, применение различных методов строилось на соблюдении общих приемов и принципов юридической науки: всесторонности, объективности и других.

Ведущим методом исследования необходимо назвать диалектический,  
поскольку его применение позволило рассмотреть институт нормоконтроля в  
развитии, представить его взаимосвязи с иными видами контрольной  
деятельности в Российской Федерации, сделать вывод о том, что количественное  
разнообразие форм и видов нормоконтроля синтезировало самостоятельный и  
единый правовой институт. Благодаря использованию метода восхождения от  
абстрактного к конкретному процесс познания нормоконтроля привел к  
определению и анализу его особенностей в сфере местного самоуправления, а  
также отдельных его элементов: предметов, субъектов, критериев и других.  
Применение системно-структурного метода позволило установить

взаимодействие составляющих институт элементов и определить

нормоконтрольную деятельность как системную и комплексную.

К специальным и частнонаучным методам, применяемым в исследовании, в первую очередь, относится формально-юридический, с помощью которого были описаны и классифицированы критерии нормоконтроля, проведено отграничение

контрольной от надзорной деятельности, определены особенности и пробелы  
правовой регламентации отдельных видов нормоконтроля в сфере местного  
самоуправления. Сравнительно-правовой метод позволил провести сопоставление  
особенностей осуществления отдельных элементов нормоконтроля в Российской  
Федерации с их зарубежными аналогами. Применение лингвистического и  
формально-догматического методов сделало возможным сформировать

дефиницию нормоконтроля и определить правовое содержание института. Благодаря применению метода правового моделирования нормоконтроль был представлен идеальной моделью деятельности всех возможных субъектов по «контролю за нормой» права. Совокупность всех указанных и иных методов познания, которые были применены в рамках исследования, позволила дать всестороннюю оценку нормоконтролю.

**Нормативная основа** исследования включает в себя анализ Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, в том числе, федеральных законов от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ Кодекса административного судопроизводства и иных; конституционных законов и законов субъектов Российской Федерации, определяющих региональные особенности осуществления некоторых форм и видов нормоконтроля и устанавливающих правовой статус региональных конституционных и уставных судов Республик Саха (Якутия) и Тыва, Свердловской области, Санкт-Петербурга и иных; подзаконных актов, особое внимание среди которых было уделено муниципальным правовым актам, принимаемым органами и должностными лицами местного самоуправления Оренбургской, Калужской, Костромской и Смоленской областей в сфере нормоконтроля; ряда договоров и соглашений правового характера. Общее число использованных нормативных правовых источников и документов составило сто девятнадцать.

**Эмпирическую базу** исследования составляет нормоконтрольная практика органов конституционной юстиции Российской Федерации, которая включает в себя деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по контролю за соответствием Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, в том числе, федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также конституционный контроль, осуществляемый конституционными и уставными судами Республик Адыгея и Бурятия, Калининградской и Свердловской областей и иных субъектов Российской Федерации; нормоконтрольная деятельность судов общей юрисдикции и практика осуществления контроля за муниципальными правовыми актами органами прокуратуры, юстиции и общественного контроля. В целях всестороннего анализа института нормоконтроля использовались статистические данные и материалы различных периодических изданий.

**Научная новизна работы.** В диссертации предлагается авторская дефиниция нормоконтрольной деятельности, определяются ее составные элементы, выдвигаются новые правовые категории, устанавливаются их особенности применительно к контролю за муниципальными правовыми актами. В ходе исследования предлагаются возможные способы совершенствования нормативной базы, регулирующей правоотношения, складывающиеся в сфере контроля за муниципальными нормативными правовыми актами, а также механизмы повышения его эффективности.

Научная новизна диссертационного исследования отражается в следующих **выводах и положениях, выносимых на защиту**:

1. Нормоконтроль представляет собой комплексную контрольную  
деятельность, осуществляемую органами и должностными лицами  
государственной власти и местного самоуправления, институтами гражданского  
общества, а также иными предусмотренными законодательством субъектами, и  
направленную на выявление в правотворческих проектах и действующих  
правовых актах, имеющих нормативное содержание, несоответствия требованиям  
принципов конституционности и законности, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 15  
Конституции Российской Федерации, устранение последних и предотвращение  
возможности их повторного появления.

2. Исходя из концепции нормоконтроля как «контроля за нормой» его  
систему опосредуют предметы нормоконтроля: в зависимости от вида правового  
акта, имеющего нормативное содержание, устанавливаются различные субъекты,  
уполномоченные применять к нему универсальные или свойственные только  
данному виду формы нормоконтроля (механизмы осуществления).

3. В круг предметов нормоконтроля, осуществляемого на уровне местного  
самоуправления, предлагается включать все муниципальные правовые акты,  
имеющие нормативное содержание полностью или в части, и их проекты.  
Определить правовые акты, имеющие отдельные нормативные положения,  
которые наряду с нормативными правовыми актами подлежат нормоконтролю,  
предлагается следующим образом – это правовые акты, которые одновременно  
содержат в себе нормы права и индивидуальные правовые предписания,  
обеспечивающие их реализацию.

4. В рамках нормоконтроля за муниципальными правовыми актами,  
принятыми для осуществления отдельных государственных полномочий, прямая  
отмена и изменение проверяемого акта государственными органами  
рассматриваются как вторжение в компетенцию субъектов муниципального  
нормотворчества. Представляется, что по итогам нормоконтроля в сфере местного  
самоуправления государственными органами может быть применено только  
полномочие по указанию устранить выявленные правовые деформации.  
Предлагается внести изменение в законодательное регулирование нормоконтроля  
о том, что право на отмену и приостановление муниципальных правовых актов,  
принятых для осуществления отдельных государственных полномочий, есть  
только у самих органов и должностных лиц местного самоуправления, их  
принявших, или у суда.

5. Сделан вывод о том, что в целях повышения значимости общественного  
нормоконтроля необходимо придать ему императивный характер: законодательно  
предусмотреть, что общественный нормоконтроль является видом общественного  
контроля, определить правовые последствия его итоговых решений, в том числе,  
установить, что уклонение от рассмотрения итогового документа общественного  
нормоконтроля является основанием для обращения его субъектов в суд.  
Предлагается в целях обеспечения фактической независимости от представителей  
государственной и муниципальной власти на общественные советы при органах  
местного самоуправления законодательно распространять те же требования и  
запреты, что и к аналогичным субъектам на региональном и федеральном уровне.

6. Установлена проблема наличия в правовой системе муниципальных  
правовых актов, принятых до отмены нормативного установления, на его основе  
или в целях реализации, изменявших акт или вносивших в него дополнения.  
Акты, развивавшие положения отмененного предписания или взаимосвязанные с  
ним, своевременно не исключенные, не несут в себе практической значимости и  
придают хаотичный характер правовой системе. Включение в положение об  
отмене основного муниципального правового акта полного перечня  
взаимосвязанных с ним установлений, утративших силу, а также подлежащих  
отмене, в случае принятия их иными органами власти, позволит оптимизировать  
данный нормотворческий блок.

7. В целях систематизации требований, предъявляемых к качеству  
муниципальных правовых актов, критериями оценки предмета нормоконтроля  
предлагается считать существенные характеристики нормативного правового  
акта, которые проверяются субъектом нормоконтроля на предмет соответствия  
требованиям, предъявляемым к ним ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции Российской  
Федерации. Предлагается установить возможность проведения любыми  
субъектами, в том числе органами прокуратуры и судами, нормоконтроля по  
всем систематизированным критериям: 1) целесообразность и полнота (решение  
актуальных задач правового регулирования); 2) конституционность; 3)  
законность; 4) юридико-технические критерии; 5) коррупциогенность.

8. Для повышения роли населения в осуществлении нормоконтроля на  
уровне местного самоуправления предлагается установить муниципально-  
правовую ответственность субъекта муниципального нормотворчества,  
избираемого жителями муниципального образования, за ненадлежащее  
исполнение своих обязанностей перед ними по разработке и принятию  
муниципальных правовых актов, мерой которой является отзыв.

9. Принятие муниципального правового акта, в котором антикоррупционной  
экспертизой установлено наличие коррупциогенных факторов, должно  
рассматриваться как нарушение обязанности должностных лиц и членов  
выборных органов муниципального образования по соблюдению Федерального  
закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и иных  
федеральных законов. Результативным способом недопущения принятия и  
применения муниципальных правовых актов, содержащих коррупциогенные  
факторы, может служить предостережение, как мера прокурорского  
реагирования, объявляемая субъектам, уполномоченным в сфере

нормотворчества, при выявлении в проектах их установлений правовых деформаций коррупциогенного характера.

**Теоретическая и практическая значимость** диссертации состоят в  
системном и комплексном исследовании института нормоконтроля на уровне  
местного самоуправления, разработке и анализе его составных элементов, а также  
расширении теоретических знаний о контроле за муниципальными правовыми  
актами. Предложены авторские термины и дефиниции, расширяющие понятийно-  
категориальный аппарат науки конституционного и муниципального права. В  
качестве приложения к диссертации оформлены предложения по

совершенствованию законодательства, направленные на практическую

реализацию положений, выносимых на защиту.

Результаты диссертационного исследования могут служить базой для  
совершенствования деятельности государственного, муниципального и

общественного субъектов нормоконтроля, а также для распространения международного нормоконтроля за муниципальными правовыми актами. Практическая значимость проявляется в возможности использовать положения диссертации в процессе преподавания учебных дисциплин: «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право» и «Административное право».

**Апробация результатов исследования** была осуществлена посредством  
публикации 18 научных статей и тезисов научных работ, общим объемом 7,3 п.л.,  
из них восемь в изданиях, рецензируемых ВАК Министерства образования и  
науки Российской Федерации. Основные выводы исследования были  
представлены на следующих научно-практических конференциях и правовом  
форуме: Всероссийская научно-теоретическая конференция «Актуальные  
вопросы развития государственности и правовой системы в современной России»  
(Оренбург, 2010), VIII Международная научно-практическая конференция  
молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки»  
(Челябинск, 2012), Региональная научно-практическая конференция «Защита прав  
и свобод человека и гражданина по Российскому законодательству» (Оренбург,  
2012), II Международная дистанционная научно-практическая конференция  
«Проблемы и перспективы развития современных социально-экономических и  
общественных наук» (Ростов-на-Дону, 2012), Международный правовой форум  
«От Конституции Российской Федерации – к Евразийскому правовому  
пространству» (Оренбург, 2013), Региональная научно-практическая конференция  
«Актуальные вопросы совершенствования законодательства в области защиты  
прав и свобод человека и гражданина» (Оренбург, 2013), VII Международная  
научно-практическая конференция аспирантов, преподавателей, практических  
работников, посвященная 150-летию земской реформы, **«**Политико-правовые  
проблемы взаимодействия муниципальных образований с различными уровнями  
власти» (Саратов, 2014), Региональная научно-практическая конференция  
«Теория и практика современной юридической науки» (Оренбург, 2014), IV  
Международная научно-практическая интернет-конференция «Актуальные

проблемы современных общественных наук: диалог общества и власти» (Уфа, 2014). Отдельные положения работы выносились на обсуждение при проведении

практических занятий и интерактивных лекций на кафедре конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

Основные выводы и положения, выносимые на защиту, были апробированы в рамках взаимодействия Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Оренбургской области и Оренбургского института (филиала) Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) в целях проведения мониторинга правоприменения по вопросу организации местного самоуправления.

Структуру работы, опосредованную поставленными целями и задачами,  
составляют введение, три главы, объединяющие семь параграфов, заключение,  
список литературы и приложение с отдельными законодательными

предложениями по результатам проведенного исследования.

## Классификация нормоконтрольной деятельности, особенности ее видов в сфере местного самоуправления

Основы современного теоретического обоснования контроля за нормативными правовыми актами в целях обеспечения принципов конституционности и законности приводятся Ю. А. Тихомировым. Исследователь аргументировал свою позицию тем, что при контроле и надзоре выясняется фактическое положение дел, степень соблюдения законов и иных актов, виды нарушения законности2. О. В. Анциферова говорит о нормоконтроле как об эффективном средстве обеспечения единства законодательной системы3.

Понятие нормоконтроля в юридической литературе является относительно новым – оно было заимствовано из терминологии точных наук. В настоящее время под нормоконтролем также понимается особый вид контроля за научно-технической4, проектной5 или конструкторской документацией6.

Распространение в юриспруденции термин нормоконтроль получил после его определения в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации7. В последнее время, как уже отмечалось, высшим судом конституционной юстиции термин используется достаточно часто. Однако законодатель не стремится именовать данный вид контроля в своих правовых актах, в том числе из-за отсутствия его глубокого и системного научного обоснования.

В юридической литературе встречаются определения нормоконтроля, обычно по своему содержанию раскрывающие только один или несколько его видов. Так, сужает общее понятие нормоконтроля до судебного его вида В. М. Лебедев, разъясняя, что нормоконтроль представляет собой судебный контроль за правовым содержанием законов и иных нормативных правовых актов1. Аналогичная точка зрения встречается у Е. К. Замотаевой, которая определяла нормоконтроль как систему правоотношений по поводу судебного рассмотрения дел о признании недействующими нормативных правовых актов2. Представляется, что Н. Н. Харитонова подменяет понятие нормоконтроля таким его видом, как конституционный нормоконтроль, указывая на то, что нормоконтроль является разновидностью конституционного контроля, при реализации которой обеспечивается верховенство Конституции РФ в правовой системе страны3.

Наиболее полным из выдвинутых в настоящее время, на наш взгляд, является определение Н. И. Ярошенко, которая понимает нормоконтроль в узком смысле, как контроль за нормами права, и в широком смысле, как контроль за нормативными и ненормативными правовыми актами и специальными действиями правового характера4. Схожей точки зрения придерживался Л. А. Велихов в начале XX в., предлагая делить государственный контроль на два основных типа: контроль и надзор за законностью постановлений и действий органов местного самоуправления, контроль целесообразности или за правильностью их действий и решений5. Однако, на наш взгляд, данные предположения не в полной мере отвечают сущности нормоконтроля и отражают не все его признаки, что будет подробно проанализировано далее.

Представляется, что для формирования наиболее полного определения нормоконтроля, отражающего сущность и основные элементы института, необходимо рассмотреть семантику определяющих его правовых категорий контроля и надзора, а также сравнить объем понятия нормоконтроля с содержанием иных видов контрольно-надзорной деятельности государства, взаимосвязанных с ним.

Нормоконтроль и контроль (надзор). В Словаре русского языка контроль определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки1, надзор – наблюдение с целью присмотра, проверки2. Таким образом, с точки зрения филологии данные понятия являются синонимичными, однако с общеправовой точки зрения выделяют некоторые различия между ними. В. В. Чуманова разъясняла, что контроль является функцией власти и управления. По мнению исследователя, контроль является средством обеспечения реализации принципа обратной связи в управлении и способствует правильному пониманию подконтрольными субъектами своих задач3. По мнению В. Г. Афанасьева контроль – это система наблюдения и проверки соответствия функционирования объекта управленческим решениям требованиям, а также отражение допущенных от них отклонений4.

Таким образом, контроль в первую очередь определяет соответствие одного объекта другому или отклонение от него, что применительно к нормоконтролю означает соответствие проверяемого акта установлению, обладающему большой юридической силой и, в противном случае, выявление правовых деформаций.

Л. А. Галанина пришла к мнению о том, что контроль представляет собой отношения подчиненности и подведомственности, объектом которых является законность или целесообразность деятельности. Лицо, уполномоченное на осуществление контроля, по мнению исследователя, может применять или ставить вопрос о применении мер воздействия за допущенные правонарушения1. Данное определение указывает на «активный» характер результатов контрольной деятельности, то есть возможность контролирующего субъекта применять необходимые меры воздействия в отношении лиц, ответственных за несоблюдение требований. Применительно к нормоконтролю это может проявляться в императивном его виде, при котором итоговые решения субъектов несут правовые последствия, определяющие юридическую судьбу проверяемого акта, вплоть до утраты им юридической силы.

В теории не находит глубокого научного осмысления теоретическое определение надзора. Его определяют как постоянное, систематическое наблюдение специальными государственными органами за деятельностью неподчиненных им субъектов, осуществляемое в целях выявления нарушений закона2. В данном определении смысл образующими элементами, на наш взгляд, являются указания на регулярный характер проверки и специализацию субъекта.

## Основные формы нормоконтроля в сфере местного самоуправления

Представляется, что контроль за качеством муниципального нормотворчества должен поддерживать баланс независимости местного самоуправления и государственного управления, быть лишь «коррективой права на местное самоуправление»2. При анализе муниципального нормотворчества в зарубежных государствах также подчеркивается, что главная проблема в установлении соотношения централизации и децентрализации адекватного объективным реалиям страны и задачам, поставленным перед местным самоуправлением3. Законодательное разрешение указанных дискуссионных аспектов и правовая основа данного вида нормоконтроля в сфере местного самоуправления была установлена в конце 2013 года4, но практическое распространение государственный контроль за муниципальными правовыми актами получил значительно раньше.

Исходя из определения формы государственного устройства Российской Федерации субъектов государственного нормоконтроля предлагается дифференцировать на две категории. В данной классификации нашло свое отражение и деление субъектов на органы государственной власти, в том числе, законодательной, исполнительной и судебной, и государственные органы, не обладающие властными полномочиями.

а) Федеральный: – осуществляется субъектами президентского нормоконтроля – высшим должностным лицом государства, а также органами и должностными лицами, уполномоченными на то Указом Президента Российской Федерации. К данному виду нормоконтроля относится рассмотрение муниципальных правовых актов на предмет соответствия законодательству Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей1, проводимое для реализации правовой поддержки государством малого и среднего бизнеса. В целях увеличения сферы применения рассматриваемого нормоконтроля в регионах предлагается норма о приостановлении действия ненормативных муниципальных правовых актов органами и должностными лицами местного самоуправления в случае получения предписания Уполномоченного при Президенте РФ о несоответствии актов законодательству о защите прав предпринимателей2; – осуществляется субъектами парламентского нормоконтроля – депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также специализированными комитетами, комиссиями3 и вспомогательными органами, образованными при данных органах власти4. В научной литературе отмечается, что нормоконтроль парламентариев является важным направлением парламентского контроля, нуждающемся в развитии5. На наш взгляд, наиболее востребована на уровне местного самоуправления профилактическая составляющая нормоконтроля, осуществляемая данными субъектами, например, проведение совместных с муниципалитетами семинаров-совещаний и круглых столов по вопросам проведения антикоррупционных экспертиз и мониторинга нормативных правовых актов1; – осуществляется субъектами правительственного контроля – Правительством Российской Федерации и его Аппаратом, вспомогательными органами, образованными при нем2; отраслевыми федеральными органами исполнительной власти (особенно широкий круг полномочий в контроле за нормативными правовыми актами закреплен за Министерством юстиции РФ и его территориальными органами); – осуществляется субъектами судебного нормоконтроля – высшими судами: Конституционным Судом Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации, а также нижестоящими федеральными судами общей юрисдикции и федеральными специализированными судами; – осуществляется субъектами контроля, являющимися государственными органами, но не обладающими властными полномочиями. К данному виду относятся прокурорский надзор за нормативными правовыми актами, возложенный на Генеральную прокурору РФ и всю систему нижестоящих органов прокуратуры, нормоконтроль Счетной палаты РФ и другие. б) Региональный: – осуществляется органами и должностными лицами законодательной (представительной), исполнительной и судебной (только конституционными (уставными) судами субъектов федерации) власти субъектов Российской Федерации. Необходимо отметить, что деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации отличается характеристиками нескольких видов нормоконтроля. Они осуществляют не только региональный контроль, что обосновывается правовым статусом органа региональной власти3, но и в силу функциональной характеристики производимого нормоконтроля олицетворяют собой вид судебного контроля; – осуществляется государственными органами, не обладающими властными полномочиями (уполномоченными по правам человека субъектов Российской Федерации, счетными палатами субъектов Российской Федерации). 3) Муниципальный – нормоконтроль, осуществляемый представительным органом и главой муниципального образования (местной администрации), исполнительными, контрольно-ревизионными, иными органами и должностными лицами местного самоуправления, уполномоченными в сфере нормоконтроля, а также органами межмуниципального сотрудничества.

Представительный орган муниципального образования осуществляет внутренний нормоконтроль за собственными актами, а также установлениями главы муниципального образования (местной администрации), принятыми для их исполнения. Формами такого нормоконтроля являются правовая экспертиза муниципальных правовых актов, отчеты глав муниципальных образований (местной администрации), депутатские запросы. Контроль за нормативными правовыми актами администрации муниципальных образований, принятыми во исполнение решений представительного органа и собственных постановлений, осуществляют главы муниципальных образований (местной администрации).

Особо в данной категории субъектов следует отметить общий для нормоконтроля и финансового контроля институт контрольного органа муниципального образования1. Данным органом осуществляется проверка проектов местного бюджета и отчета о его исполнении, актов, на исполнение которых необходимы средства местного бюджета, установлений, оказывающих влияние на его формирование и исполнение2, в том числе муниципальных программ1. Способы осуществления данной деятельности федеральный законодатель определил общими терминами - контрольные или экспертно-аналитические мероприятия2, которые в сфере практической реализации нормоконтроля приобретают форму финансовой экспертизы нормативных правовых актов3.

От рассмотренных субъектов необходимо отличать контрольные органы муниципальных образований, уполномоченные в сфере финансового права4, - они не осуществляют нормоконтроль. Задачами деятельности данных органов являются проведение аудита муниципального бюджета, оценка деятельности органов, его исполняющих и другие.

## Особенности осуществления нормоконтроля в сфере местного самоуправления органами прокуратуры

Формой нормоконтроля, получившей широкое практическое распространение, является мониторинг нормативных правовых актов. Его необходимо отличать от правового мониторинга. На наш взгляд, данные понятия соотносятся как часть и целое. Правовой мониторинг, обладает комплексным характером1 и может применяться не только в отношении нормативных правовых актов и их проектов, предметов мониторинга нормативных правовых актов, но и иных элементов правовой системы. К иным предметам исследования правового мониторинга относятся развитие сферы правового регулирования2, реализация права нормотворческой инициативы, законодательное или нормотворческое предложение, правовое пространство, правоприменение3, что отражается в названии конкретного вида правового мониторинга. Другие виды правового мониторинга не будут являться формами нормоконтроля.

Попытка аналогичного деления правового мониторинга на виды была предпринята в проекте концепции федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленном экспертной группой Совета Федерации, однако несоблюдение в полной мере логики изложения нормативного материала привело к смешению понятий правовой мониторинг и мониторинг нормативных правовых актов4.

В.Л. Негробовым выделяется также такие предметы исследования правового мониторинга как качество (законность и конституционность) и эффективность (полнота и целесообразность) правовых актов. На наш взгляд, данные категории необходимо отнести к критериям мониторинга, которые проверяются в рамках контроля за каждым конкретным правовым актов, являющимся предметом определенного вида правового мониторинга. Постановка в один ряд и объектов правовой системы, и их качеств, которые подлежат проверке, не способствует систематизации контрольной деятельности.

Особый интерес с точки зрения нормоконтроля вызывает такой предмет правового мониторинга, как правоприменение, поскольку его механизмы, схожие с мониторингом нормативных правовых актов, применяются к индивидуальным правовым актам. Мониторинг правоприменения обладает особой практической ценностью для нормоконтроля, поскольку позволяет выявить закономерности в правоприменении, свидетельствующие о правовых деформациях в нормативных правовых актах, на основе которых изданы индивидуальные. Посредством принятия правоприменительных актов обеспечивается исполнение нормативов, а в случаях, когда индивидуальные акты не соответствуют закону, невозможно правомерное применение нормативных актов, тем самым ставится под угрозу система законности и сохранение присущего ей нормативного характера.

Ю.А. Тихомиров указывает на такую важную характеристику мониторинга нормативных правовых актов, как обеспечение «обратной связи» от населения к субъекту нормотворчества1. Представляется, что данным свойством обладает только мониторинг нормативных правовых актов, проводимый общественным субъектом, поскольку, когда государственные или муниципальные органы проводят нормоконтроль, обеспечивается связь контрольных органов с законодателем; интересы гражданского общества представляются в общих чертах. Так, субъекты государственного и муниципального правового мониторинга могут учитывать предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации, касающиеся выбора предметов нормоконтроля2. Правовое и методическое регулирование правового мониторинга по подсчетам исследователей содержится в 400 нормативных правовых актах1. Однако единые принципы проведения установлены только для мониторинга правоприменения и носят подзаконный характер. Кроме того федеральная методика мониторинга правоприменения разработана для правовых актов государственных органов и должностных лиц2. На муниципальные правовые акты, несмотря на то, что они установлены в качестве предмета мониторинга правоприменения в Указе Президента Российской Федерации3, обладающим общим характером и большей юридической силой, чем методика, утвержденная Правительством Российской Федерации, единые принципы проведения не распространяются. На региональном уровне в рамках опережающего нормотворчества созданы специальные законы, устанавливающие порядок проведения различных видов правового мониторинга4, а также регулирующие особенности проведения данной формы нормоконтроля в отношении муниципальных правовых актов5.

По верному замечанию исследователей, мониторинг нормативных правовых актов отражает динамику нормоконтрольной деятельности6. В отличие от иных форм нормоконтроля, которые в большинстве своем проводятся в отношении акта единожды, мониторинг нормативных правовых актов обладает плановым или систематическим характером проведения. Данный вид мониторинга позволяет последовательно отслеживать все изменения нормативного правового акта с учетом развития или модификации регулируемых общественных отношений, либо с точки зрения новых редакций актов обладающих более высокой юридической силой.

Иллюстрируют динамичный характер данной формы нормоконтроля итоговые таблицы по результатам мониторинга муниципальных правовых актов, осуществляемого региональными управлениями Министерства юстиции РФ в целях приведения уставов муниципальных образований в соответствие с последними изменениями федерального и регионального законодательства. В исследованных таблицах отражаются перечень муниципальных образований, уставы которых служили предметом мониторинга, изменения в федеральные и региональные акты, обязывающие муниципалитеты сделать определенные поправки в своих основных законах, а также итоговый результат: приведены или нет в соответствие с вышестоящими актами местные нормативы. Статистика по Оренбургской области за 2010-2013 гг.1 свидетельствует о том, что большинство уставов приведены в соответствие с измененным законодательством, при этом в сельских поселениях число противоречий больше, чем в городах и муниципальных районах. Однако до настоящего времени остаются не внесенными поправки, обязательность введения которых была установлена в 2010-2011 гг. для всех видов муниципальных образований. Определенной недоработкой данных таблиц, на наш взгляд, является отсутствие даты проведения правового мониторинга, что затрудняет анализ муниципальных актов для любого пользователя результатами данной формы нормоконтроля, в том числе новых работников муниципалитетов, уполномоченных на приведение уставов в соответствие с законодательством.

## Особенности осуществления судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления

Для того, чтобы обеспечить баланс прокурорского надзора за нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и самостоятельности муниципалитетов различного уровня, необходимо установить для них разные режимы прокурорского реагирования, создать для наиболее уязвимых поднадзорных субъектов благоприятную среду для нормотворчества, поскольку в небольших муниципальных образованиях зачастую и небольшой потенциал для должной реализации нормотворческих возможностей в силу отсутствия юридических отделов в представительных и исполнительных органах либо обязательного высшего профессионального образования в области юриспруденции у членов органов или главы муниципального образования. Также причиной является большая возможность для муниципального нормотворчества, в силу большей численности населения, обширности площади, а следовательно и сфер, нуждающихся в нормативно-правовом регулировании. На основании чего необходимо учитывать различные причины наличия в муниципальных актах противоречий законодательству или коррупциогенных фактов, так как в небольших муниципальных образованиях большая вероятность допущения ошибок из-за недостатка практической деятельности, опыта принятия нормативов либо в силу отсутствия высшего профессионального образования в области юриспруденции. Таким образом, причины нарушений в различных муниципальных образованиях будут тоже различны от «добросовестного заблуждения»1 до прямого умысла. Это должно учитываться при выборе мер прокурорского реагирования и возможных последствиях для муниципалитетов.

Для обеспечения гарантий местного самоуправления при проведении предварительного нормоконтроля органами прокуратуры, на наш взгляд, необходимо расширить практику применения обращений муниципалитетов за защитой как в суд, так и в данные органы в случае угрозы их независимости. Например, поводом к несвойственному, а, следовательно, с большей вероятностью осуществленному с ошибками, для органов и должностных лиц местного самоуправления нормотворчеству могут служить акты органов государственной власти, наделяющих муниципалитеты государственными полномочиями. От прокуратуры в данном случае требуется принятие мер по восстановлению нарушенных прав муниципальных образований. Так, прокурор Хабаровского края опротестовал положения краевого закона «О краевой целевой программе «Социальная защита пожилых граждан, инвалидов, малообеспеченных семей с детьми и других категорий граждан на 2001-2003 годы», которыми на органы местного самоуправления были возложены обязанности по предоставлению льгот отдельным категориям граждан за счет средств муниципальных образований, не предусмотрев возмещения выпадающих доходов1. Муниципалитетами для исполнения возложенной обязанности началась подготовка по созданию соответствующей правовой базы. При осуществлении предварительного нормоконтроля органами прокуратуры была выявлена незаконность краевого закона, предусматривающего наделение органов местного самоуправления подобными полномочиями и посредством судебного вмешательства права муниципалитетов были восстановлены. Особое место в организации нормоконтроля органами прокуратуры занимает обеспечение на постоянной основе реализации принципа гласности в данной сфере деятельности. Так, с использованием сети «Интернет» организован информационный обмен с общественными организациями и объединениями2. В случаях выявления нарушений в проектах муниципалитетов при осуществлении предварительного нормоконтроля органами прокуратуры используются различные способы и формы реагирования. По итогам изучения проекта нормативного правового акта составляется заключение о его соответствии вышестоящим актам, утверждаемое на уровне местного самоуправления соответствующими прокурорами городов, районов, приравненным к ним военными прокурорами и прокурорами других специализированных прокуратур. В случае вынесения отрицательного заключения направляются замечания, при отклонении замечаний и принятии незаконного акта – акты прокурорского реагирования, рассмотрение которых, как указывают практики прокурорского надзора3, находится на контроле. Помимо замечаний прокурором могут быть отправлены предложения и информация. Данные акты прокурорского реагирования не носят обязательный характер. Таким образом, представляется верным согласится с позицией О. В. Хышиктуева и Д. Ц. Хобракова о том, что полномочия прокурора на стадии изучения проектов нормативных правовых актов недостаточны для исключения возможности принятия незаконных правовых актов1.

Обязательным для исполнения в рамках предварительного нормоконтроля является только требование прокурора. Требование вносится на нормативный правовой акт либо его проект в случаях выявления коррупциогенных факторов и содержит конкретные предложения о способе их устранения2. Представительные органы местного самоуправления проводят рассмотрение направленных им требований при обязательном личном участии руководителей органов прокуратуры3. Рядом ученых требование рассматривается в качестве меры прокурорского реагирования4. И. В. Тверскова выделяет схожие черты протеста и требования5. Учитывая особенности порядка внесения требования и обязательности его исполнения6, представляется верным согласится с этой точкой зрения, однако с оговоркой о том, что оно внесено по итогам нормоконтроля.

Принятие муниципального правового акта, в котором органами прокуратуры в результате проведенной антикоррупционной экспертизы установлено наличие коррупциогенных факторов, должно рассматриваться как нарушение обязанности должностных лиц и членов выборных органов муниципального образования по соблюдению Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» 7 и иных федеральных законов законов и влечь за собой определенные юридические последствия. Представляется, что результативным способом недопущения принятия и применения муниципальных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, может быть предостережение, как мера прокурорского реагирования, выносимая в рамках предварительного нормоконтроля. Кроме того, выявление в проекте муниципального правового акта коррупциогенных факторов или положений, не соответствующих закону, или с учетом особенностей причин его принятия, может свидетельствовать о готовящемся нарушении закона. Таким образом, представляется правильным включить в приказы Генеральной прокуратуры РФ положения об объявлении должностным лицам предостережений в связи с выявлением в проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и положений, не соответствующих закону