УДК 342.553:352

МОДНИКОВА Т.Н.

К вопросу о совершенствовании ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Статья посвящена исследованию системы муниципальных правовых актов в современной науке конституционного и муниципального права. Автор показывает дискуссионность и многозначность толкования нормотворческой функции органов и должностных лиц муниципального образования в теории и законодательстве. В конечном итоге автором предлагается внести поправки в ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Ключевые слова: муниципальное образование; глава муниципального образования; муниципальные нормативные правовые акты; компетенция.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. По смыслу ее статей 130, 131, 132 и 133, Конституцией Российской Федерации и законом устанавливаются права и обязанности местного самоуправления. Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132, 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам. Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления[1].

В соответствии с п. 3 ч. 4 ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования издает в пределах

своих полномочий правовые акты. Примечательно, что оговорка "в пределах полномочий" встречается в тексте ч. 4 ст. 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дважды: в начале части 4 и в пункте 3. В результате наблюдается нарушение правил законодательной техники: в буквальном смысле глава муниципального образования "*в пределах полномочий*, установленных частью 2 статьи 36, издает *в пределах полномочий* правовые акты". Однако вызывает более серьезную критику другое: в п. 3 ч. 4 ст. 36 данного федерального закона отсутствует четкое указание по вопросу, о каких именно правовых актах идет речь: нормативных правовых или индивидуальных (правоприменительных) актах. В область научного спора вовлекаются и многие другие юридические проблемы организации и функционирования местного самоуправления, которые имеют определенное отношение к юридико-категориальному аппарату муниципально-правовой науки.

К.В. Арановский и С.Д. Князев правомерно критикуют буквальное прочтение Конституции Российской Федерации, из которого якобы вытекает однозначный вывод об обособленном статусе местного самоуправления, исключающем какую-либо его зависимость от органов государства[2]. Г.В. Барабашев верно указывал в связи с этим, что концепция негосударственной природы местного самоуправления является "мифом, базирующимся на устаревшей идее автономизации муниципальной самоорганизации населения"[3]. В литературе справедливо отмечается "условность разграничения "дел местного значения" и общегосударственного значения. Территориальные пределы местного самоуправления ограничивают территориальную юрисдикцию органов конкретного муниципального образования, а существующая однотипность вопросов, решаемых всей совокупностью муниципальных образований, переводит решение проблем на региональный и федеральный уровни публичной власти"[4]. Весьма категоричную точку зрения в отношении самой категории "вопросы местного значения" высказал С.А. Авакьян. Автор полагает, что "никаких вопросов местного значения нет и быть не может. Есть единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения – федеральный, региональный, местный. Все, что сейчас записано в законе как вопросы местного значения – это фактически вопросы, единые для страны"[5].

Так, акцентируя внимание на неотделимости вопросов местного значения от "государственного интереса"[6] или "государственной деятельности"[7], авторы переносят проблему определения сущности вопросов местного значения в плоскость проблематики соотношения государственной власти и местного самоуправления как различных форм публичной власти. Вместе с тем, уяснить юридическую природу "вопросов местного значения" в отрыве от сущности местного самоуправления как публично-властного института, на наш взгляд, не представляется возможным.

Та же проблема присуща содержанию ст. 7 анализируемого Федерального закона, которая посвящена муниципальным правовым актам. Обезличенное упоминание об этих актах без дифференциации на нормативные правовые и индивидуальные акты свидетельствует о том, что нельзя однозначно сделать вывод о наличии или отсутствии права главы муниципального образования на издание *нормативных* муниципальных правовых актов.

На основании изложенного можно сформулировать промежуточный вывод о том, что Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" *не запрещает, но и не санкционирует право главы муниципального на принятие нормативных правовых актов*. Следовательно, в уставах муниципальных образований должна содержаться специальная норма о том, имеет ли право глава муниципального образования на принятие такого рода документов. Соответствующая норма не может содержаться в законодательстве субъектов Российской Федерации, поскольку Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходит из принципа ограниченной компетенции регионов в регулировании вопросов

организации местного самоуправления. На обязательность соответствующего регулирования в уставах муниципальных образований указывает также норма ч. 1 ст. 43 данного Федерального закона, согласно которой в систему муниципальных правовых актов входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) *нормативные и иные* правовые акты *представительного* органа муниципального образования; 3) *правовые* акты *главы муниципального образования*, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, *предусмотренных уставом муниципального образования*.

Однако ч. 4 ст. 43 данного Федерального закона предписывает, что глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Иными словами, самостоятельность правовых актов главы муниципального образования обусловливается лишь его статусом, совмещенным с должностью председателя представительного органа. Если же глава муниципального образования является одновременно главой местной администрации, то его правовые акты должны приниматься именно как акты местной администрации, а не как акты главы муниципального образования. Подобная законодательная конструкция, на наш взгляд, заслуживает критики. Если институт главы муниципального образования обособлен от института главы местной администрации (даже если эти две самостоятельные должности замещаются одним и тем же лицом), правовые акты главы местной администрации должны отличаться от соответствующих актов главы муниципального образования. В противном случае должность главы муниципального образования становится "неполноценной", ее роль и значение выглядят скорее декоративными, чем реальными.

Разграничение "постановлений" и "распоряжений" как допустимых актов главы муниципального образования породило ряд дискуссий в юридической науке и практике. В связи с этим представляется спорной точка зрения С.И. Чащиной о том, что нормативные акты главы муниципального образования должны приниматься исключительно в форме постановлений, а другие акты (к ним автор относит "внутренние акты, регламентирующие деятельность представительного органа или администрации") – в форме распоряжений[8]. Во-первых, муниципальные образования должны иметь достаточную свободу усмотрения в выборе наименований нормативных правовых и индивидуальных правовых актов. Во-вторых, разграничение между видами правовых актов главы муниципального образования целесообразно производить на основе критерия наличия или отсутствия нормативности. В-третьих, нельзя согласиться с С.И. Чащиной в том, что глава муниципального образования своими актами вправе каким-либо образом "регламентировать деятельность" представительного органа муниципального образования. Скорее напротив, представительный орган местного самоуправления может регламентировать деятельность главы муниципального образования.

Вполне вероятно, что подобные выводы формулируются автором исходя из аналогии ст. 115 Конституции Российской Федерации, согласно которой Правительство Российской Федерации также издает обязательные для исполнения постановления и распоряжения. Но в ст. 115 Конституции Российской Федерации нет прямого указания на то, что постановления являются единственно допустимой формой для нормативных правовых актов, а распоряжения – для актов правоприменения. Нет соответствующих норм и в ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Данная

конкретизация имеет место лишь в ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", согласно которой "акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации"[9].

Вместе с тем, многие постановления Правительства Российской Федерации действительно имеют нормативный характер. Например, Постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2010г. №100 "О порядке назначения регистраторов, осуществляющих государственную регистрацию прав на воздушные суда и сделок с ними, и квалификационных требованиях к ним" не утверждается Положение о порядке назначения регистраторов, осуществляющих государственную регистрацию прав на воздушные суда и сделок с ними, и квалификационных требованиях к ним. Данный порядок регулируется непосредственно в тексте анализируемого Постановления. В данном случае оно имеет нормативно-правовой характер[10].

Приведенные примеры позволяют сделать вывод либо о систематическом нарушении Правительством Российской Федерации требования ст. 23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", либо о допустимости толкования данной статьи в качестве диспозитивной, дающей возможность нормотворческому органу самому выбирать необходимую форму нормативного правового акта. С нашей точки зрения, более верным является второй подход. Однако деятельность Правительства Российской Федерации не является подконтрольной территориальным органам министерства юстиции Российской Федерации, чего не скажешь об органах местного самоуправления. Изученная нами практика регистрации уставов муниципальных образований в Белгородской, Брянской, Воронежской, Калужской, Курской, Орловской и Тульской областях показала, что одним из наиболее частых оснований для отказа в регистрации уставов муниципалитетов являлось "неверное" указание видов правовых актов, издаваемых главами муниципальных образований и другими органами местного самоуправления. В результате муниципалитеты вынуждены оформлять громоздкие постановления, в которых смешиваются правоприменительные предписания и нормы права.

На основании изложенного считаем необходимой следующую редакцию ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

"Статья 43. Система муниципальных правовых актов

1. В систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования; решения, принятые на местном референдуме;

2) нормативно-правовые и индивидуально-правовые акты представительного органа муниципального образования; нормативно-правовые и индивидуально-правовые акты, принятые на сходе граждан;

3) нормативно-правовые и индивидуально-правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, если их принятие предусмотрено уставом муниципального образования.

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

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме.

3. Представительный орган муниципального образования принимает нормативные правовые акты по предметам ведения данного муниципального образования. По вопросам, отнесенным к его компетенции законодательством или уставом муниципального образования, представительный орган муниципального образования принимает также индивидуально-правовые акты.

Нормативно-правовые акты представительного органа муниципального образования принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено федеральным законом или уставом муниципального образования.

4. Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных законодательством, а также уставом муниципального образования и нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает индивидуально-правовые акты. Устав муниципального образования может наделить главу муниципального образования правом принятия нормативных правовых актов (делегированное нормотворчество). Делегированное нормотворчество по вопросам исключительной компетенции представительного органа муниципального образования не допускается.

5. Председатель представительного органа муниципального образования издает распоряжения по вопросам внутренней организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает индивидуально-правовые акты представительного органа муниципального образования.

6. Иные должностные лица муниципального образования издают распоряжения".

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

[2] См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Национальная версия местного самоуправления в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 6. С. 104.

[3] См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление в России: теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 145.

[4] См.: Тимофеев Н.С. К проблеме принципов и критериев выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 16.

[5] См.: Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 16.

[6] См.: Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 250.

[7] См.: Соломка Н.И. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 42.

[8] См.: Чащина С.И. Правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации и иных должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления (на примере Хабаровского края) // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 7. С. 32.

[9] См.: Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. с послед.изм. // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712. 2011. № 1. Ст. 1.

[10] См.: Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2010 г. № 100 "О порядке назначения регистраторов, осуществляющих государственную регистрацию прав на воздушные суда и сделок с ними, и квалификационных требованиях к ним"// СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1087.