

В.Ю. Туранин

Туранин Владислав Юрьевич – доктор юридических наук, заведующий кафедрой теории и истории государства и права

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Риски в правотворческой деятельности земских собраний сельских поселений (на примере Белгородской области)

Земские собрания являются представительными органами сельских поселений, состоящими из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Традиционно в исключительной компетенции земских собраний сельских поселений находятся следующие основные вопросы: принятие устава сельского поселения и внесение в него изменений и дополнений; утверждение бюджета сельского поселения и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития сельского поселения, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определение порядка участия сельского поселения в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы сельского поселения в отставку¹. Отметим, что в уставах сельских поселений могут быть определены и некоторые другие полномочия представительных органов муниципальных образований.

Земские собрания сельских поселений являются достаточно активными участниками правотворческой деятельности, а их решения являются основой для преодоления многих проблем на местном уровне, поэтому проблема рисков (как сочетания вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий) в правотворчестве в данном контексте является особенно актуальной. Справедливо отмечается, что «нормотворческая деятельность представительного органа муниципального образования определяется его природой. Именно представительные учреждения лучше других органов приспособлены к демократическому нормотворческому процессу в силу их социального назначения, способа формирования, состава, организационных форм деятельности. В результате они могут наиболее полно выразить в нормотворческом процессе интересы населения муниципального образования»². На это же обращают внимание А.С. Борисов и Е.А. Каминская, отмечая, что «значимость муниципального элемента российской правовой системы заключается в его близости к нуждам населения муниципальных образований»³. Действительно, как мы видим, земские собрания обладают целым комплексом полномочий, которые напрямую влияют на жизнедеятельность сельских поселений и затрагивают интересы всего населения, проживающего на данных территориях (принятие устава, утверждение бюджета, установление местных налогов и т. д.). Осуществление же данных полномочий невозможно без их облачения в правовую форму, отсюда и возникает острая необходимость в хорошо подготовленных, продуманных и грамотных правовых актах земских собраний сельских поселений.

Однако следует отметить, что принимаемые земскими собраниями правовые акты, к сожалению, не всегда безупречны как с позиции содержания, так и юридико-технического оформления. Будем самокритичны и обратим внимание на некоторые риски, связанные с наличием противоречий и ошибок, присутствующих в решениях земских собраний различных сельских поселений, находящихся на территории Белгородской области.

Итак, к примеру, в решении земского собрания Беловского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области от 16 октября 2012 г. № 21 «О внесении изменений в решение земского собрания от 6 сентября 2007 года № 06-07 «Об установлении земельного налога на

¹ См., например: ст. 10–14 Устава Щетиновского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области, принятого решением земского собрания Щетиновского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области от 2 августа 2007 года № 58. URL: <http://schetinovskoe.ru/normbase/> (дата обращения: 13.09.2018).

² Нормография: теория и методология нормотворчества: научно-методическое и учебное пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 490.

³ Борисов А.С., Каминская Е.А. О месте и роли муниципального правотворческого процесса в формировании правовой системы России // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 2. С. 113.

территории Беловского сельского поселения муниципального образования «Белгородский район» (в редакции решения земского собрания от 08.02.2008г. № 09, 16.09.2008 № 15, от 05.10.2010 № 23)» есть такая формулировка: «в соответствии с новой редакцией статьи 394 части второй налогового кодекса Российской Федерации земское собрание Беловского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» решило...»¹. Отметим, что данная формулировка приведена дословно. И, конечно же, в данном случае не могут не возникнуть вопросы относительного использования фразы «в соответствии с новой редакцией» статьи 394 части второй *налогового* кодекса Российской Федерации». Представляется очевидным, что она не только некорректна с точки зрения юридической техники, но и просто безграмотна.

Пункт 6 решения земского собрания Беловского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области от 23 июня 2017 г. № 219 «О порядке утверждения перечней информации о деятельности органов местного самоуправления Беловского сельского поселения в сети «Интернет» выглядит следующим образом: «6. *Обнародовать настоящее решение*»². Для сравнения, в другом решении того же самого земского собрания Беловского сельского поселения муниципального района «Белгородский район» Белгородской области от 27 февраля 2017 г. № 205 «О ведении деятельности в федеральной информационной адресной системе» содержится формулировка «*обнародовать настоящее решение и разместить на официальном сайте администрации Беловского сельского поселения муниципального района «Белгородский район»*»³. Очевидно, что в каждом решении земского собрания сельского поселения необходимо указывать на то, где оно будет обнародовано и в какие сроки. Однако мы видим, что даже в решениях одного и того же земского собрания подходы к формулированию процедуры обнародования различны.

Есть проблемы и в несовпадении названия решения земского собрания сельского поселения и его содержания. Так, например, решение земского собрания Алексеевского сельского поселения муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области от 17 сентября 2015 г. № 1 называется «Об утверждении кандидатуры на присвоение звания «Почетный житель села», при этом п. 1 данного решения сформулирован следующим образом: «1. Присвоить звание «Почетный житель села» Сиротенко Сергею Ивановичу и Маслей Таисьи Сергеевне»⁴. Мы видим, что, если исходить из названия, то решение должно было раскрывать процедуру утверждения кандидатуры, а не присвоения звания, как это фактически получилось.

Следует отметить, что названия комиссий, существующих в рамках земских собраний сельских поселений также не всегда корректны. Так, пункт 4 решения земского собрания Белянского сельского поселения муниципального района «Борисовский район» Белгородской области «О признании утратившим силу решения земского собрания от 27 июля 2017 г. № 67-3-1 «Об утверждении Правил благоустройства территории Белянского сельского поселения муниципального района «Борисовский район» Белгородской области» изложен следующим образом: «4. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по законодательной деятельности и вопросам местного самоуправления»⁵. При этом очевидно, что земские собрания законодательной деятельностью не занимаются, поэтому точнее было бы в данном случае использовать термин «правотворческая деятельность».

Одной из краеугольных проблем решений земских собраний является «размытость», неясность их содержания. Обратим внимание на решение земского собрания Ржавецкого сельского поселения муниципального района «Прохоровский район» Белгородской области от 12 сентября 2016 г. № 114 «О принятии полномочий в сфере градостроительной деятельности». Оно состоит из одного пункта: «1. Принять полномочия в сфере градостроительной деятельности в части внесения изменений в генеральные планы поселений, правила землепользования и застройки, а также утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселений документации по планировке территории»⁶. Текст данного документа вызывает, как минимум, следующие вопросы: у кого принять данные полномочия? На основании каких правовых актов? Каков порядок обнародования данного решения? С какого момента оно вступает в силу? Кто ответственен за его исполнение?

Приведенные фактологические примеры – это результат собственно-случайной выборки (весьма поверхностной), основанной на контент-анализе текстов решений земских собраний различных сельских поселений только одного региона – Белгородской области. Конечно же, общая проблема качества результатов правотворческой деятельности земских собраний гораздо глубже. При этом даже некоторые аспекты данной проблемы, на которые нам удалось обратить внимание, позволяют сделать вывод о том, что муниципальные правовые акты в целом, и решения земских собраний сельских поселений,

¹ URL: http://admbelovskoe.ru/uploads/file/Reshenie_21_16.10.2012g..pdf (дата обращения: 14.09.2018).

² URL: <http://admbelovskoe.ru/zemskisobr/resheniya/> (дата обращения: 14.09.2018).

³ Там же.

⁴ URL: http://alekseevka31.ru/media/site_platform_media/2017/6/20/pochetnyigitel1.pdf (дата обращения: 14.09.2018).

⁵ URL: <http://belenkoe.borisovka.info/organy-vlasti/municipalnyj-sovet-1/normativno-pravovaya-baza-municipalnogo-sovetazemskogo-sobraniyaposelkovogo-soveta/> (дата обращения: 15.09.2018).

⁶ URL: <http://rzhavec.admprohorovka.ru/zemskisobr/resheniya/> (дата обращения: 15.09.2018).

в частности, в настоящее время являются одним из слабейших звеньев системы российских правовых актов (как с содержательной, так и с юридико-технической стороны).

В этой связи попытаемся наметить некоторые перспективы (пути) решения затронутой проблемы.

Во-первых, считаем важным внести некоторые организационные коррективы в работу администраций и самих земских собраний сельских поселений. Не секрет, что проекты решений земских собраний в настоящее время готовят сотрудники администраций сельских поселений, поскольку у самих представительных органов власти на местах традиционно нет аппарата, а все депутаты осуществляют свою деятельность на неосвобожденной основе. При этом в администрациях сельских поселений зачастую нет сотрудников с юридическим образованием, а все бремя по подготовке проектов решений земских собраний ложится на лиц, научившихся работать с правовыми актами, что называется, «на месте». Полагаем, что данная ситуация нуждается в изменении. Необходимо обязательное введение в штат каждой администрации сельского поселения должности юриста с возложением на него обязанностей по подготовке проектов решений земских собраний либо формирование аппаратов земских собраний (что, безусловно, является более затратным вариантом).

Во-вторых, существенную помощь в подготовке проектов решений земских собраний сельских поселений могут оказать правила подготовки проектов муниципальных правовых актов, которые, с нашей точки зрения, должны быть приняты на региональном уровне (они могут быть оформлены и как правила, и как методические рекомендации). В данных правилах (методических рекомендациях) необходимо четко прописать юридико-технические основы подготовки проектов муниципальных правовых актов (порядок оформления, реквизиты, структура, способ опубликования и т. д.). Кроме этого, в них должны быть закреплены юридические, логические и лингвистические аспекты оформления текстов проектов муниципальных правовых актов, в том числе решений земских собраний сельских поселений. Так, к примеру в Ивановской области действуют Методические рекомендации по оформлению муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области, утвержденные распоряжением Правительства Ивановской области от 9 апреля 2017 г. № 740-рп¹. На сайте Министерства юстиции Республики Тыва опубликованы Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению проектов муниципальных нормативных правовых актов². Интересным представляется и модельное положение «О порядке юридического и технического оформления проектов муниципальных нормативных правовых актов», разработанное прокуратурой Оренбургской области³.

В-третьих, необходим комплекс модельных муниципальных правовых актов, разработанный на региональном уровне, который мог бы стать серьезным подспорьем в работе представительных органов власти на местах. Полагаем, что примером в данном отношении является опыт Забайкальского края, на официальном портале которого опубликован сборник модельных муниципальных правовых актов. Данный сборник содержит и соответствующие разделы: правовые основы устройства местного самоуправления; право муниципальной собственности; жилищные правоотношения; трудовые отношения; экономика и финансы, бюджетное устройство муниципальных образований, местные налоги и сборы; транспорт, дорожное хозяйство; связь, информатизация и информатизация; торговля, общественное питание, бытовое обслуживание населения; полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений; образование, культура; здравоохранение, физическая культура и спорт, туризм; безопасность и охрана правопорядка, мобилизационная подготовка; гражданская оборона, чрезвычайные ситуации, пожарная безопасность⁴. В каждом из этих разделов представлена система модельных муниципальных правовых актов, посвященных самым различным сферам жизнедеятельности общества на конкретной территории.

В-четвертых, полагаем, что необходима система повышения квалификации лиц, занимающихся подготовкой проектов муниципальных правовых актов и в том числе решений земских собраний сельских поселений. Ее востребованность связана с важностью формирования у разработчиков правовых актов специальных знаний, касающихся методологических, формальных и содержательных аспектов правотворческой деятельности. Данные курсы повышения квалификации могут проводиться на базе юридических факультетов (институтов) ведущих вузов, находящихся на территории конкретного региона с привлечением ученых, занимающихся проблемами юридической техники, муниципального правотворчества, а также практических работников различных региональных и муниципальных органов власти.

В заключение отметим, что представленные меры в своей совокупности позволят минимизировать существующие риски в правотворческой деятельности земских собраний сельских поселений, и, соответственно, помогут повысить качество принимаемых ими решений. Полагаем, что данные меры также будут способствовать росту мастерства разработчиков муниципальных правовых актов.

¹ URL: <http://docs.cntd.ru/document/430633019> (дата обращения: 15.09.2018).

² URL: <http://minjust.tuva.ru/page/119/300/> (дата обращения: 15.09.2018).

³ Модельное положение «О порядке юридического и технического оформления проектов муниципальных нормативных правовых актов» // Муниципальное право. 2016. № 2. С. 36–38.

⁴ URL: <http://www.зabayкальскийкрай.рф/mestnoe-samoupravlenie/rekomendacii/sbornik-modelnyh-municipalnyh-pravovyh-aktov/> (дата обращения: 15.09.2018).