

ных конституционных актов, с общепризнанными демократическими ценностями; приведение национального законодательства в соответствие с нормами международного права; разработка и принятие текущего законодательства, конкретизирующего нормы конституций; реализация государственно-институциональных изменений в части становления представительных систем и в целом режима парламентаризма и конституционности на основе обновленного законодательства. Дальнейшее демократическое развитие Туниса и Египта возможно в том случае, если сформировавшийся государственно-правовой режим способен гарантировать равновесие между политической системой и средой в соответствии с государственно-цивилизационными, правокультурными, этническими, конфессиональными и другими особенностями арабских обществ. Принятие ценностей демократии – процесс сложный и трудный. Но другой альтернативы нет. Каждое современное информационное государство в Арабском мире должно выстраиваться через модернизацию экономической системы, формирование среднего класса – большинства населения страны и умножение его силы через поддержку консолидированным социумом.

Старцева Лариса Ивановна – начальник
правового управления аппарата
Белгородской областной думы, кандидат юридических наук

Кузнецова Елена Николаевна – аспирант
кафедры конституционного и муниципального права
юридического факультета НИУ «БелГУ»

ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВООТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Термин «обеспечение» применительно к различного рода правовым предписаниям, а также к правам рассматривают в двух смыслах: «во-первых, как деятельность государственных

органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей в целях создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод; во-вторых, как результат этой деятельности, выражающейся в фактической реализации правовых предписаний, прав и свобод граждан»¹.

Мы солидарны с мнением Е.Е. Тонкова и считаем, что обеспечительная сторона юридической процессуальной формы предотвращает бездействие субъектов государственной деятельности в тех случаях, когда они обязаны действовать и приводить в движение властные полномочия, либо, когда управомоченные субъекты принимают неправовые акты или же прямо нарушают процессуальные нормы, определяющие порядок реализации властных полномочий². Поэтому особая роль в обеспечении муниципального правотворчества, на наш взгляд, принадлежит процедурно-процессуальным средствам.

Данная обеспечительная деятельность осуществляется в соответствии с нормами закона, и субъекты обеспечительной деятельности должны пользоваться только процессуально-правовыми средствами, закрепленными в норме права. В этом проявляется одно из свойств права – нормативность, так как только «при помощи юридических норм программируются (моделируются) те общественные отношения, которые соответствуют государственной воле народа, и вся та система юридических средств, которая используется для осуществления этой воли»³.

Именно процедурно-процессуальное обеспечение направлено на быструю и оптимальную организацию материальных

¹ Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод. – Уфа, 1991. – С. 60.

² См.: Тонков, Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. – М.: Изд-во СГУ, 2009. – С. 58.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Ч. 1. – Свердловск, 1972. – С. 205.

правовых норм, причем оно представляют собой систему организационно-правовых отношений, которое объединено понятием процессуальной формы. В нашем случае таких процессуальных форм выделено две: инициативная и публичная.

Итак, в рамках данного участка исследования перечислим и охарактеризуем правовые нормы, процессуально-процедурно обеспечивающие муниципальный правотворческий процесс.

Одной из таковых является ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ, посвященная подготовке муниципальных правовых актов. Как нами уже было указано ранее (параграф 2.1) стадия подготовки муниципального правового акта способствует минимизации различных проблем, связанных как с принятием этого акта, так и его дальнейшим действие в системе иных нормативных документов.

Полагаем, законодательное закрепление стадии подготовки муниципальных правовых актов именно на федеральном уровне свидетельствует о ее значимости в муниципальном правотворческом процессе.

К субъектам, которые вправе вносить проекты муниципальных правовых актов на рассмотрение органов местного самоуправления, т.е. осуществить правотворческую инициативу законом отнесены:

- а) депутаты представительного органа муниципального образования;
- б) глава муниципального образования;
- в) иные выборные органы местного самоуправления (например, контрольный орган муниципального образования);
- г) глава местной администрации;
- д) органы территориального общественного самоуправления;
- е) инициативные группы граждан;
- ж) иные субъекты правотворческой инициативы (например, в Белгородской области, Республике Мордовия к таковым относят прокурора).

В ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ содержится требование от соответствующих органов или должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативного правового акта, закрепляющего:

1) порядок внесения проектов муниципальных правовых актов;

2) перечень и форму прилагаемых к ним документов (например, от инициативных групп граждан обычно требуется определенное количество подписей в поддержку вносимого проекта, от органов территориального общественного самоуправления – протокол заседания данного органа).

Отметим, что указанное требование, на наш взгляд, должно быть дополнено необходимостью принятия регионального закона «О правовых актах органов местного самоуправления». К сожалению, в настоящее время такой документ имеется только в Хабаровском крае¹.

В необходимых случаях органы и должностные лица местного самоуправления организуют и проводят внутреннюю или независимую правовую экспертизу проекта муниципального правового акта.

При разработке проектов муниципальных правовых актов особое значение приобретает соблюдение правил юридической техники. Юридическая техника – это совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации юридических документов в целях придания им ясности, понятности и эффективности². В самом общем виде юристы выделяют следующие требования юридической техники:

а) форма и содержание юридического документа;

¹ См.: Закон Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. «О правовых актах органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления в Хабаровском крае» // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – 2000. – № 4.

² Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С.Е. Чанов. – М.: Ось-89, 2008.

- б) структура юридического документа;
- в) соблюдение логичности и последовательности изложения;
- г) этичность изложения;
- д) правильное использование юридического языка;
- е) правильное использование юридической и иной терминологии¹.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации оказывают помощь в данном процессе, разрабатывая и распространяя модельные акты по вопросам жизнедеятельности муниципального образования.

Следующей нормой процессуально-процедурного обеспечения муниципального правотворческого процесса является ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ, которая устанавливает порядок вступления в силу муниципальных правовых актов.

Так, муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, закрепленном уставом муниципального образования. Устав муниципального образования должен содержать виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Например, Устав г. Самары определяет, что решения городской Думы и постановления мэра города, постановления администрации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу со дня их официального опубликования (обнародования), если в самом документе или действующим законодательством не определен иной порядок вступления их в силу². Иные правовые акты вступают в силу со дня их принятия (издания), если в самом документе или действующим законодательством не определен иной порядок вступления их в силу.

¹ Шугрина Е.С. Техника юридического письма. – М., 2001. – С. 29.

² Устав города Самары принят решением Самарской городской Думы от 30 апреля 1996 г. № 94 // http://www.protown.ru/russia/city/articles/articles_1155.html

Исключение из общего правила составляют нормативные правовые акты о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Вступление в силу нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, устанавливающих новые налоги или вносящих изменение в действующее налоговое законодательство, имеет свои особенности. В соответствии со ст. 5 Налогового кодекса Российской Федерации, нормативные акты о налогах и сборах вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия¹.

Важной гарантией муниципального правотворческого процесса является положение о том, что муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу сразу после их официального опубликования (обнародования). Для вступления в силу остальных актов обычно устанавливается какой-то период после опубликования.

Опубликование муниципального правового акта – это напечатание его текста в установленном официальном периодическом или продолжаемом издании, в котором воспроизводится полный аутентичный текст акта. Следует отметить, что любой нормативно-правовой акт вступает в силу только после его опубликования (обнародования), а не с момента его принятия или подписания, для того чтобы жители имели возможность ознакомиться с его содержанием. Дата опубликования имеет важное значение для действия акта: от нее ведется отсчет срока, установленного для вступления закона в силу (введения в действие)².

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.09.2010 г.) // Российская газета 1998, 6 августа; 2010, 30 сентября.

² Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под общ. ред. В.И. Шкатулла. – М., 2005. – С. 372-373.

Процедура опубликования также указывает на реализацию принципа открытости и гласности деятельности органов местного самоуправления. В случае невозможности опубликования муниципальных правовых актов (например, из-за отсутствия типографии, слабой материально-технической базы) органы местного самоуправления должны обеспечить жителям возможность ознакомиться с ними. В этом случае органы местного самоуправления обязаны предусмотреть иные способы обнародования официальных документов, например, через доски объявлений у зданий местных администраций, через радиоточки, через депутатский корпус, через социальных работников и т.п.

В этой связи уставом муниципального образования устанавливается:

1) порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов (в том числе указание на конкретные печатные издания, в которых они публикуются, и сроки опубликования);

2) возможность использования других, помимо печатных, средств массовой информации и других способов ознакомления с ними граждан.

Согласно Уставу г. Саратова от 18 декабря 2005 г. (ст. 44) решения городской Думы подписываются главой города в течение 10 дней со дня поступления в секретариат главы города и публикуются в печатном средстве массовой информации органа местного самоуправления города¹.

Исключением из общего правила являются муниципальные правовые акты или их отдельные положения, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, а именно Федеральным законом от 21 июля 1993 г. «О

¹ Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 18.07.2009 г.) // Российская газета. – 1993, 21 сентября; 2009, 21 июля.

государственной тайне»¹, Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности»² и другими.

Следующей нормой, обеспечивающей муниципальный правотворческий процесс является ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ об отмене муниципальных правовых актов и приостановление их действия.

В соответствии с ч. 1 ст. 48 указанного закона муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено:

1) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт;

2) судом;

3) уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, данная норма, во-первых, подразумевает обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления регулярно проводить мониторинг принятых ими муниципальных правовых актов и своевременно реагировать на меняющиеся условия правового пространства (вносить изменения, а при необходимости отменять устаревшие или не соот-

¹ Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 18.07.2009 г.) // Российская газета. – 1993, 21 сентября; 2009, 21 июля.

² Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» (ред. от 15.01.2008 г.) // Российская газета. – 1995, 14 сентября; 2008, 23 января.

ветствующие законодательству акты, приостанавливать их действие на определенный срок или до прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления) в добровольном порядке. Во-вторых, устанавливает возможность вмешательства третьих лиц в решение вопроса о юридической судьбе муниципального правового акта, т.е. осуществления принудительных мер по реализации полномочий органов местного самоуправления¹.

Отсюда вытекает, по сути, три самостоятельных способа защиты интересов граждан и юридических лиц, нарушенных принятием муниципального правового акта.

На наш взгляд, во избежание серьезных последствий принятия «некачественных» муниципальных правовых актов органы местного самоуправления и их должностные лица должны соблюдать три простых правила:

1) реализуя свое право на издание муниципальных правовых актов, не забывать об основной цели своей деятельности, установленной ст. 18 Конституции РФ (права и свободы человека и гражданина определяют смысл деятельности местного самоуправления);

2) принимая муниципальные правовые акты, неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства;

3) постоянно проводить мониторинг принятых муниципальных правовых актов с целью своевременного внесения в них изменений или отмены.

¹ Алешкова Н.П. Правовой механизм и последствия отмены и приостановления актов органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 2.