

ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Аннотация: в статье рассматриваются существующие в российском законодательстве принципы муниципального нормотворчества. Дается их характеристика и особенности применительно к нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: принцип, нормотворчество, муниципальное нормотворчество, гласность, демократизм, научность.

Abstract: the article considers the existing principles of municipal rule-making in the Russian legislation. Their characteristics and features are given in relation to the norm-making activity of local self-government bodies.

Key words: principle, rule-making, municipal rule-making, glasnost, democracy, science.

Понимание муниципального нормотворчества, его особенностей, повышения качества будет не полным при отсутствии рассмотрения принципов, лежащих в основе принятия муниципальных правовых актов. Как справедливо отмечают профессора Т.Н. Москалькова и В.В. Черников: «только при опоре на принципы в результате нормотворчества могут быть сотворены своевременно-необходимые, качественно-действующие и стабильно-функционирующие нормативные правовые акты и правовые нормы»¹. Подтверждает сказанное авторами точка зрения А.Я. Сухарева и В.Е. Крутских, согласно которой «соблюдение принципов правотворчества помогает законодателю избегать

¹Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М., 2011. С. 61.

законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц»¹.

Принципы нормотворчества не могут выступать отдельно вне правовой системы и вытекают из них, а также самого понимания принципов как научной категории.

Принцип (от лат. *principium* – начало, основа) как общенаучная категория означает: «1) основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения и т.д.; 2) внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности»².

По мнению С.С. Алексеева, правовые принципы представляют собой выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни³. Согласно точки зрения Н.И. Матузова и А.В. Малько, принципы права: «– это основные, исходные начала, положения, идеи, выражающие сущность права как специфического социального регулятора. Они представляют собой наиболее общие правила поведения, которые либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из его смысла»⁴. Применительно к нормотворческой деятельности, А.Н. Миронов под её принципами предлагает понимать нормативно-закрепленные и реализуемые основные идеи или положения, лежащие в основе нормотворческой деятельности⁵.

В юридической литературе существует и иные предложения относительно понимания принципов, вместе с тем принципы права, в число которых входят и принципы нормотворчества, должны отвечать таким признакам, с которыми большинство исследователей согласны, как:

¹Большой юридический словарь // под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд. М., 2003. С. 108.

²Советский энциклопедический словарь. М., 1984.

³Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юр. лит., 1981. Т. 1. С. 98 - 99.

⁴Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. С. 82.

⁵Миронов А.Н., Ушаков С.Н. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учеб. пособие / А.Н. Миронов, С.Н. Ушаков. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 13.

– имеют прямое или косвенное нормативное закрепление. В первом случае принципы находят самостоятельное закрепление в действующих нормативных правовых актах. Во-втором случае принципы выводятся из смысла опять же действующих правовых норм. Кроме того, как отмечают отдельные авторы¹, даже в отсутствие прямого нормативного закрепления принципы оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения, способствуют их упорядоченности и эффективности. Важным на наш взгляд положением, на которое обращает внимание В.М. Сырых является то, что в случае отсутствия нормативного закрепления принципа или возможности его выведения из действующих норм права, «ссылка на него является бездоказательной и не может быть использована в качестве аргумента правильности понимания смысла правовой нормы»²;

– как отмечает С.Ю. Лаврусь представляют своеобразную квинтэссенцию многовекового опыта правового регулирования определенной сферы общественных отношений³. Применительно к муниципальному нормотворчеству это квинтэссенция опыта деятельности по подготовке нормативных правовых актов, ведь муниципальное нормотворчество представляет собой одну из разновидностей такой деятельности;

– имеют общий характер не устанавливая конкретных субъективных прав и юридических обязанностей, моделей или правил поведения;

– выполняют вспомогательную (субсидиарную) функцию в правовом регулировании: толкование норм права применительно к фактическим обстоятельствам дела, преодоление коллизий и пробелов в праве. «Неопределенность здесь выступает средством правового регулирования»⁴.

Также хотелось бы обратить внимание на обозначенные А.В. Коноваловым ключевые моменты в понимании принципов права заключающиеся в признании того, что они: «1) не образуют некую альтернативную позитивному праву

¹ Коновалов А.В. Действие принципов права и их роль в формировании правопорядка // Lex russica. 2018. № 10. С. 9.

² Сырых В.М. Материалистическая теория права. М., 2011. Т. 1. С. 299.

³ Лаврусь С.Ю. Реализация принципов права в юридической практике: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара, 2005.

⁴ Власенко Н.А. Разумность и определенность правового регулирования. М., 2015. С. 70.

систему; 2) выступают по отношению к позитивному праву явлением другого порядка; 3) соотносятся с позитивным правом лишь посредством присутствия сути и духа своего содержания в текстах его норм, будучи либо напрямую закрепленными в этих текстах, либо «растворенными» в том законодательном массиве, который восходит к объективным принципам, а не игнорирует их»¹.

Учитывая существующие в литературе определения принципов права, отмеченные нами признаки принципов права представляется возможным сформулировать понятие принципов муниципального нормотворчества. Принципы муниципального нормотворчества – это основное исходное, как правило, нормативно-закрепленное положение общего характера, сформированное на основе опыта правового регулирования относительно организации и порядка осуществления нормотворческой деятельности.

Достаточно обширны варианты, выделяемых как принципов права, так и принципов правотворчества или нормотворчества, в том числе муниципального.

Представляется, что принципы нормотворчества характерные для федерального и регионального нормотворчества будут применимы и на муниципальном уровне.

Профессора Н.И. Матузов и А.В. Малько к принципам правотворчества относят демократизм и гласность, профессионализм, законность, научный характер², профессор С.А. Комаров - строгую дифференциацию правотворческих полномочий, планирование³, авторы учебника под редакцией профессора В.К. Бабаева - народный характер, научность, связь с правоприменительной практикой⁴. Профессор А.В. Мелехин к принципам правотворчества относит: научность, демократизм, непосредственное правотворчество народа, плановость; обоснованность, целесообразность, объективность, системность⁵.

¹ Коновалов А. В. Указ раб. С. 10.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000. С. 413 - 415.

³ Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1997. С. 238 - 240.

⁴ Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 321 - 324.

⁵ Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Маркет ДС, 2007. С.340.

Ю.Е. Сыроевым в рамках диссертационного исследования принципов нормотворчества предлагается выделять общие или системообразующие принципы и вспомогательные (организационные), выделяя в качестве общих принципов социальную ориентацию, демократизм, законность, научную обоснованность, оптимальность, системность, иерархичность¹.

Для отнесения к принципам нормотворчества профессора Т.Н. Москалькова и В.В. Черников считают, что «основные идеи должны распространяться на всю деятельность и не ограничиваться только одним аспектом нормотворчества»². По каким критериям авторы относят те или иные идеи к принципам не совсем понятно. С их точки зрения, систему принципов нормотворчества образуют: принцип объективности, принцип демократизма, принцип законности, принцип профессионализма, принцип научности, принцип системности.

Специалист в области нормотворчества, ведомственного нормотворчества Ю.Г. Арзамасов предлагает делить принципы на основные и специальные принципы, определяя в качестве основных: принцип законности, принцип научности, принцип технического совершенства, принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип профессионализма, принцип гласности.

Исследуя муниципальное правотворчество А.Г. Мурашин считает применительно к разработке муниципально-правовых актов использовать те же принципы, что правотворчеству в целом: принцип законности, принцип целесообразности и научной обоснованности; принцип профессионализма, принцип системности и согласованности, принцип гуманизма³.

Возможно и дальше перечислять возможные принципы нормотворчества, но учитывая необходимость рассмотрения принципов муниципального нормотворчества представляется важным определить те из них, которые находят

¹ Сыроев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15-23.

² Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М., 2011. С.62.

³ Мурашин А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2. С. 88.

нормативное закрепление либо могут быть выведены из содержания норм, определяющих порядок осуществления муниципального нормотворчества.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ несмотря на его наименование не содержит отдельные принципы, имеющие отношение к нормотворческой деятельности муниципальных образований. Вместе с тем, многие нормативные правовые предписания обозначенного закона могут быть интерпретированы как принципы. С полной уверенностью можно говорить о следующих принципах, имеющих непосредственное отношение к муниципальному нормотворчеству: принцип законности (например, органами юстиции может быть отказано в регистрации устава муниципального образования по причине несоответствия актам более высокой юридической силы (ч. 4 ст.7; ч.6 ст. 44)), принцип демократизма (возможность выражения населением прямого волеизъявления на местном референдуме (ст.45)); принцип уважения прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст. 47); принцип гласности, проявляющийся в доведении сведений о принятом нормативном правовом акте путем его официального опубликования (ст. 47); принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принимаемые ими решения (глава 10). Обозначенные принципы аналогичным образом могут быть выведены из муниципально-правовых актов, регламентирующих вопросы муниципального нормотворчества, причем как правило это делается в основном акте муниципального образования – уставе. Так, пункт 6 ч. 1 ст. 44 закрепляет, что Уставом муниципального образования должно определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Кроме того, в большинстве муниципальных образований органы местного самоуправления, их должностные лица, имеющие право принимать муниципально-правовые акты помимо устава регламентируют процесс нормотворчества отдельными актами.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.02.2019.

Анализ нормативных документов, определяющих процедуры подготовки муниципальных правовых актов, позволяет выделить и иные принципы, которые не нашли отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Например, принцип плановости, также выделяемый указанными нами авторами, находит закрепление в пункте 1.6 Положения о порядке подготовки, принятия и действия муниципальных правовых актов администрации Голышмановского муниципального района (далее – Положение)¹, в соответствии с которым подготовка муниципальных правовых актов осуществляется на основании плана нормотворческой деятельности Администрации.

Как это не кажется удивительным, но применительно к муниципальному нормотворчеству мы можем найти образец закрепления в муниципальном правовом акте положений относительно принципа соблюдения правил юридической техники. Примером может служить п. 3.5 Положения в следующем изложении: «Проекты муниципальных правовых актов должны отвечать основным правилам юридической техники, изложенным в настоящем Положении, а также используемым в общераспространенной практике. При этом: тексты проектов муниципальных правовых актов излагаются в соответствии с нормами официально-делового стиля современного русского языка; слова и выражения в проектах муниципальных правовых актов используются в значениях, исключающих их неточное понимание; термины, используемые в проектах муниципальных правовых актов, должны соответствовать по значению соответствующим терминам, используемым в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, законодательстве Тюменской области, Уставе Голышмановского муниципального района. Не допускается употребление в текстах проектов муниципальных правовых актов устаревших слов и выражений, образных сравнений». Также данный принцип закреплен в п. 2.2 Порядка подготовки,

¹ Об утверждении Положения о порядке подготовки, принятия и действия муниципальных правовых актов Администрации Голышмановского муниципального района: постановление Администрации Голышмановского муниципального района от 08.06.2015 № 797// Голышмановский вестник. № 49. 17.06.2015.

принятия (издания), подписания и опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов администрации городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района Хабаровского края¹.

Принцип научности представляется возможным также выделять применительно к муниципальному нормотворчеству. «Научная обоснованность правовых актов, как отмечает Н.Г. Храмцова, предполагает, прежде всего, тщательный учет экономических, социально-политических, экологических и других факторов развития определенной сферы жизнедеятельности, к которой относится предполагаемый законопроект (иными словами, факторов, формирующих законодательное решение)»². Принятие любого нормативного правового акта предполагает просчет хотя бы материальных и финансовых ресурсов, что также находит закрепление в п. 3.13 Положения. В соответствии со ст. 7 Положения о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Тюменский муниципальный район (далее – Положение 1) Думой района, Председателем Думы, Главой района может быть принято решение о разработке концепции (проекта) муниципального правового акта научными учреждениями, общественными организациями, отдельными авторскими коллективами специалистов и ученых³, что также позволяет говорить о наличии принципа научности.

Не представляется возможным говорить о закреплении применительно к муниципальному нормотворчеству принципа профессионализма, вместе с тем разработка муниципально-правовых актов осуществляется в большинстве своем муниципальными служащими по отношению к которым в статье 4 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской

¹ Об утверждении порядка подготовки, принятия (издания), подписания и опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов администрации городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района Хабаровского края: постановление Администрации городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района от 31.07.2018 № 388 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.05.2019).

² Храмцова Н.Г. Принципы правотворчества в правовом дискурсе // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 53.

³ Об утверждении Положения о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Тюменский муниципальный район: решение Думы Тюменского муниципального района от 28.03.2014 № 553 // Красное знамя. № 27. 01.04.2014.

Федерации»¹ говорится о принципе профессионализма и компетентности. Поэтому вполне логично распространение данного принципа в том числе и на муниципальное нормотворчество.

Любой нормативный правовой акт будет бесполезен и неэффективен при отсутствии его должного обеспечения, что позволяет выделить применительно к нормотворчеству в целом, и муниципальному, в частности, принципа обеспеченности. Так исходя из ч. 1 ст. 8 Положения 1 и муниципальные правовые акты муниципального района должны иметь обеспеченность реализации предписаний акта (финансово-экономическую, организационную и т.д.).

Работу по выявлению принципом муниципального нормотворчества можно продолжать и далее, вместе с тем, проделанное позволяет прийти к следующим выводам. Принципы муниципального нормотворчества как правило не находят отдельного закрепления в нормативном правовом акте, а могут быть интерпретированы из содержащихся в акте нормативных правовых предписаний.

Применительно к муниципальному нормотворчеству нами были найдены и подтверждены следующие принципы: принцип законности; принцип демократизма; принцип уважения прав и свобод человека и гражданина; принцип гласности; принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принимаемые ими решения; принцип плановости; принцип научности; принципа соблюдения правил юридической техники; принцип профессионализма и компетентности; принцип обеспеченности. Уже обозначенных принципов вполне достаточно для более успешного муниципального нормотворчества, однако не стоит забывать, что закрепление это одно, а реализация, как правило, несколько иное. Закрепление принципов не принесет пользы без их грамотного претворения в жизнь, чему необходимо уделять более пристальное внимание.

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10, ст. 1152; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2018.

Использованные источники:

- Алексеев С.С. Общая теория права. – М.: Юр. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
- Власенко Н.А. Разумность и определенность правового регулирования. – М., 2015. – 157 с.
- Комаров С.А. Общая теория государства и права. – М., 1997. – 316 с.
- Коновалов А.В. Действие принципов права и их роль в формировании правопорядка // *Lex russica*. – 2018. – № 10. – С. 9-17.
- Лаврусъ С.Ю. Реализация принципов права в юридической практике: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Самара, 2005. – 239 с.
- Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 512.
- Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Маркет ДС, 2007. – 640 с.
- Миронов А.Н., Ушаков С.Н. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учеб. пособие / А.Н. Миронов, С.Н. Ушаков. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 201 с.
- Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – М., 2011. – 384 с.
- Мурашин А.Г. Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // *Государство и право*. – 2001. – № 2. – С. 85-93.
- Сырых В.М. Материалистическая теория права. – М., 2011. – 1237 с.
- Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: автореф. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 24 с.