

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Тверской государственный университет»
Юридический факультет
Институт правового обеспечения территориального развития

КРУСС В. И.

**ОСНОВЫ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ НОРМОТВОРЧЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебно-методическое пособие

ТВЕРЬ 2019

УДК 352(470)075.8(075.8)

ББК Х400.7-329я73-1

К84

КРУСС В. И

К84 Основы юридической техники нормотворчества муниципальных органов власти в Российской Федерации: учеб. метод. пособие.—Тверь: Твер. гос. ун-т, 2019. – 104 с.

Для должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных организаций, их представителей, муниципальных служащих, а также всех, интересующихся теоретическими и практико-ориентированными вопросами правотворчества в Российской Федерации

© КРУСС В. И., 2019

© Тверской государственный университет, 2019

Содержание

| | |
|---|-------|
| 1. Доктринальное понятие и общая характеристика юридической техники..... | С. 5 |
| 2. Муниципальные нормативные правовые акты как объекты юридической техники..... | С. 6 |
| 3. Конституционно-правовая спецификация юридической техники муниципального нормотворчества..... | С. 11 |
| 3.1. Муниципальное нормотворчество как конституционная конкретизация текстов права..... | С. 15 |
| 3.2. Нормотворческая конкретизация вопросов местного значения в контексте конституционного обеспечения прав и свобод человека и гражданина..... | С. 19 |
| 3.3. Юридикто-технические критерии муниципального нормотворчества в режиме конституционного публично-властного согласования..... | С. 25 |
| 3.4. Бюджетно-финансовые аспекты публично-согласованного муниципального нормотворчества и их юридикто-технические следствия..... | С. 29 |
| 3.5. Конституционно-правовые особенности юридической техники муниципального нормотворчества в сфере налогообложения..... | С. 37 |
| 4. Квалифицирующие следствия отступлений от требований юридической техники муниципального нормотворчества..... | С. 43 |
| 5. Доктринальные правила и средства юридической техники в разрезе муниципального нормотворчества..... | С. 45 |
| 5.1. Основные инструменты юридической техники муниципального нормотворчества..... | С. 47 |
| 5.2. Юридикто-технический язык муниципального нормотворчества..... | С. 51 |
| 5.3. Констатирующие и предписывающие элементы юридического языка..... | С. 53 |

| | |
|---|---------------|
| 5.4. Юридически значимые предположения..... | С. 64 |
| 6. Юридиколо-техническая логика и правила нормотворческого процесса..... | С. 67 |
| 6.1. Форматирование и формальное структурирование текста муниципального нормативного правового акта..... | С. 68 |
| 6.2. Специальные правила конструирования муниципальных нормативных правовых актов..... | С. 74 |
| 7. Правовые последствия нарушений правил юридической техники муниципального нормотворчества..... | С. 79 |
| 8. Легальные стандарты юридиколо-технической состоятельности муниципального нормативного правового акта..... | С. 84 |
| 9. Официальные правила разработки проектов муниципальных нормативных правовых актов..... | С. 88 |
| 10. Юридическая техника муниципального нормотворчества в фокусе публично-властного и общественного контроля..... | С. 90 |
| 10.1 Юридиколо-техническая оценка муниципальных нормативных правовых актов экономиколо-стимулирующей направленности..... | С. 96 |
| 10.2. Антикоруptionционная экспертиза в сфере муниципального нормотворчества..... | С. 97 |
| Литература..... | С. 102 |

Доктринальное понятие и общая характеристика юридической техники

Под юридической техникой в науке права понимают систему профессиональных правил и средств, приемов и методов, используемых при установлении, форматировании, интерпретации, применении и реализации (осуществлении) текстов права как нормативного социального регулятора.

Юридическая техника – это сложное понятие, которое может определять:

1) специальный инструментарий, средства, призванные обеспечивать достижение юридически адекватного и актуального результата: создания и оформления правовой материи, а также ее адекватного социального применения (реализация права);

2) профессиональные умения, навыки качественного владения (в интеллектуальном смысле) этим инструментарием.

Универсальное значение юридической техники в правовой системе предопределяет множество диверсифицированных понятий, из которых на первое место ставят технику правотворчества или – при условно допустимом отождествлении понятий права и закона – законодательную технику.

Законодательная техника в науке права проецируется на все стадии процесса законотворчества от законодательной инициативы до промульгации закона. Ее соблюдение призвано гарантировать от ошибок в обсуждаемых проектах законов, а также от необоснованного или поспешного их принятия. Такое значение законодательной («правотворческой») техники не ставит под сомнение актуальность юридической техники толкования (интерпретации), применения и реализации, систематизации права, поскольку и в соответствующих сферах результаты оформляются в актах, обеспечивающих функционирование механизма правового регулирования. При этом далеко не всегда оказывается возможным последовательно разграничить нормативные правовые акты, акты интерпретации и реализации (применения) права.

Муниципальные нормативные правовые акты как объекты юридической техники

Согласно сохраняющему юридическую силу легальному определению, выработанному Федеральным Собранием РФ, нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

На практике признание того или иного акта нормативным правовым решающим образом зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Общими признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Муниципальный правовой акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории, решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов).

В отдельных случаях о нормативном характере акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений. Далее будет приведена характеристика приложений как инструмента юридической техники нормотворчества.

Особенности компетенции и правового положения органов местного самоуправления в механизме публичного властвования ведут к тому, что некоторые принимаемые им акты (решения) оказываются наделены специфическим свойствами нормативности. Так, ответы, данные органами местного самоуправления и должностными лицами при реализации обязанности, предусмотренной Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», могут приобретать характер актов, обладающих нормативными свойствами, например, при доведении их содержания до сведения подведомственных органов и (или) организаций либо размещении их на официальном сайте соответствующего органа власти.

Существенными признаками, характеризующими муниципальные правовые акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами местного самоуправления, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Степень обязательности тех или иных наименований для нормативных правовых актов имеет юридико-техническое значение, однако в каждой правовой системе она определяется по-разному, с учетом особенностей национальной традиции. Касаясь возможных наименований муниципальных нормативных правовых актов в Российской Федерации утвердились,

преимущественно, в виду отсутствия ограничительных конституционных конкретизаций, следующие версии (формы):

- устав муниципального образования;
- решения, принятые на референдуме или сходе граждан;
- решения, постановления, распоряжения, резолюции представительного органа, главы муниципального образования и (или) главы местной администрации;
- приказы должностных лиц местного самоуправления;
- регламент, регулирующий порядок работы представительного органа местного самоуправления;
- положение, определяющее структуру, задачи, компетенцию, формы деятельности органом местного самоуправления и (или) их структурных подразделений;
- инструкции, правила, регламентирующие отдельные направления и виды деятельности органов местного самоуправления;
- планы, программы, утверждаемые органами и должностными лицами местного самоуправления.

Общие требования юридической техники охватывают также локальные правовые акты муниципального уровня.

К локальным актам, принимаемым в муниципальных образованиях, можно отнести, например, принимаемые в местной администрации правила внутреннего трудового распорядка, положения о премировании муниципальных служащих и иных работников и т.п. Подобные акты регулируют общественные отношения по поводу внутриорганизационной деятельности самих органов местного самоуправления. И хотя функция обеспечение собственной деятельности не является основной целью создания и существования органов местного самоуправления, она опосредованно влияет на качественное решение вопросов местного значения, реализацию органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий или осуществление иных полномочий и функций, на них

возложенных. Надлежащее юридико-техническое качество таких локальных актов не только способствует повышению эффективности деятельности муниципальных служащих, но является и гарантией обеспечения их конституционных прав и свобод в связи с выполнением должностных обязанностей.

Упоминания заслуживает также особая разновидность муниципальных правовых актов, которые называют индивидуальными. Индивидуальные правовые акты достаточно характерные для деятельности органов местного самоуправления и занимают промежуточное положение между нормативными правовыми актами и актами применения права; нередко они содержат и интерпретирующие правовые положения. Подобные акты определяют и/или изменяют юридический статус конкретных лиц, наделяя их субъективными правами или, например, устанавливая льготы, либо отдельных объектов правового регулирования (самовольно возведенная постройка), но в отличие от актов применения права вводят в механизм правового регулирования нормативно значимые элементы.

По своему содержанию правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц всегда, так или иначе, затрагивают права и интересы граждан, юридических лиц и предпринимателей, в том числе при осуществлении ими предпринимательской деятельности, а также муниципальных сообществ. Поэтому независимо от того, какой характер – нормативный или ненормативный – носят, они подлежат оспариванию в судебном порядке. Соответственно, разрабатывая и принимая такие акты необходимо руководствоваться общими правилами техники юридического нормотворчества.

Помимо разработки и принятия нормативных правовых актов, публично-властная деятельность на муниципальном уровне связана с еще одним направлением, для которого юридическая техника не менее важна. Муниципальные образования и их органы заключают различные договоры и соглашения. Большая часть из них носит гражданско-правовой характер и не

содержит в себе правовых норм. В то же время можно выделить группу договоров (соглашений) с нормативным содержанием.

Договор (соглашение) с нормативным содержанием можно определить как двух- или многосторонний акт, заключенный в установленном порядке с обязательным участием публично-правового образования и содержащий нормы права.

На муниципальном уровне к договорам с нормативным содержанием, в частности, относят:

- договоры с органами государственной власти о сотрудничестве и совместной реализации каких-либо полномочий;

- соглашения о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, заключаемые в развитие соответствующих законодательных актов;

- договоры между муниципальными образованиями о межмуниципальном сотрудничестве в области совместного решения вопросов местного значения;

- соглашения между муниципальными образованиями различного уровня о передаче (перераспределении) части полномочий по решению вопросов местного значения.

Научный анализ показывает, что договоры и соглашения с нормативным содержанием, заключаемые в муниципальных образованиях, имея ряд общих черт с муниципальными нормативными правовыми актами, зачастую, в отличие от последних, не доводятся до сведения жителей муниципального образования. Такое отношение (пренебрежение) есть прямое отступление от требований юридической техники в их конституционно-правовом значении (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Наряду с этим, не все известные разновидности и обобщения применимы к муниципальным правовым актам, их названиям и характеризуют проблематику муниципального нормотворчества. Так, согласно юридической доктрине понятия «закон» и «законодательство»

неверно распространять на все виды публичной власти и уровни властвования.

В частности, в Российской Федерации они не могут применяться в отношении нормативно оформленных решений («правовых актов») органов местного самоуправления, поскольку последние не входят в систему органов государственной власти и имеют свои конституционно predetermined полномочия и компетенцию (статьи 12 и 132 Конституции РФ).

Соответственно аналогом понятия законодательной техники на муниципальном уровне выступает понятие юридической техники муниципального нормотворчества или нормотворчества муниципальных органов власти. При этом, поскольку мы избегаем понятия «закон», речь может идти как о представительных, так и исполнительных органах местного самоуправления, структура которых определяется населением муниципалитетов самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

Конституционно-правовая спецификация юридической техники муниципального нормотворчества

Юридическая техника как научное направление познания права и профессиональное искусство его создания появилась и непрерывно совершенствуется с античных времен.

Вместе с тем современная доктрина права утверждает свою легитимность исключительно на основе конституционного правопонимания. Более взвешенным, поэтому, было бы говорить о конституционной технике муниципального нормотворчества. Использование традиционной терминологии обуславливают характер и цели данного пособия, однако при изложении материала мы, по мере необходимости, должны будем прибегать к конституционной логике и аргументации.

Конституционное правопонимание не позволяет во всяком юридически значимом вопросе абстрагироваться от проблемы необходимого различения права и закона. Правотворчеством сегодня – в точном смысле этого понятия

– является конституционализация права и законодательства. Концепт конституционализации предполагает, что все легально уполномоченные к правотворчеству лица (публично-властные участники конституционализации) должны осознать, что актуальное правотворчество во всех его формах и результатах должно постоянно подтверждать свою конституционность (легитимность). Нормативные правовые акты должны иметь конституционный смысл безотносительно к их виду и месту в своей системе; предположить иное – значит признать допустимость «частичной», «относительной» и «ограниченной» конституционности. Вновь появляющееся («творимое») право должно быть, прежде всего, – конституционным, а затем уже – гражданским, уголовным, административным, налоговым и – тем более – «муниципальным».

В правовой системе России непрерывно растет число разнообразных нормативных правовых актов, как по горизонтали, так и по вертикали. В результате каждый базовый профильный закон оказывается «вершиной» «перевернутой» многоуровневой «пирамиды» нормативного правового регулирования, на «нижних этажах» которого помещаются и акты муниципального нормотворчества. Юрико-техническое оснащение позволяет настроить механизм реализации Конституции РФ таким образом, который будет способствовать «сохранению, передаче без потерь подлинного, изначального содержания (духа и буквы) конституционных положений».

В этой связи, говоря о технике муниципального нормотворчества с конституционно-правовой точки зрения, принципиально важным оказывается, прежде всего, определить публично-властную функциональную специфику органов местного самоуправления и место принимаемых ими нормативных актов в системе российского права.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и органы которого не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ, местное самоуправление, по смыслу определяющих его конституционно-правовой статус статей 3 (часть 2), 12, 32 (части 1 и 2) и 130 - 133 Конституции РФ, выступает обязательной на всей территории Российской Федерации формой публично-территориальной самоорганизации населения, обеспечивающей участие граждан в самостоятельном и под свою ответственность решении населением непосредственно и через представительство в выборных и других органах местного самоуправления вопросов местного значения.

Одновременно с этим местное самоуправление является неотъемлемой частью единого механизма управления делами федеративного государства, в рамках которого органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ участвуют – в конституционно установленных пределах – в решении вытекающих из статей 2 и 7 (часть 1) Конституции РФ задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий для достойной жизни и свободного развития человека.

Соответственно, органы местного самоуправления, будучи организационно-правовым выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, призваны обеспечивать в рамках полномочий, возложенных на местное самоуправление в соответствии с Конституцией РФ, реализацию воли населения городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется, посредством разработки и принятия муниципальных нормативных правовых актов.

Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента

комплексного социально-экономического развития территории субъекта РФ обусловливается необходимостью сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов.

Кроме того, объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется необходимостью их согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека.

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, с одной стороны, но исключает подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения, с другой стороны.

С учетом приведенных установлений и правовых позиций Конституционного Суда РФ, наиболее убедительным выглядит научное представление, что органы местного самоуправления не могут присваивать себе функцию правотворчества и не обладают правотворческой компетенцией в полном объеме.

Соответствующая деятельность выступает как санкционированная и делегированная государством (органами государственной власти) на основе конституционной диспозиции.

При этом юридическая техника должна быть адаптирована к трем возможным версиям (способам) муниципального нормотворчества:

1) органы самоуправления по своей инициативе разрабатывают нормы и закрепляют их в своих актах по принципиально конкретизированным (обозначенным) государством направлениям правового воздействия;

2) органы местного самоуправления принимают предметно определенные нормативные правовые акты на основании наделения их конкретизированными полномочиями федеральными законами и (или) законами субъекта РФ;

3) государство вырабатывает нормотворческие рекомендации и создает общие (типовые) нормативные правовые конструкции, которые органы самоуправления конкретизируют и детализируют в своих нормативных правовых актах;

Во всех случаях органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты в рамках своей конституционной компетенции, и общеобязательный юридический характер такие акты принимают в связи с актами их государственной регистрации.

На сегодняшний день наиболее авторитетные российские ученые-юристы признают вторичный, производный характер муниципального нормотворчества. Нормотворчество на данном уровне предполагает, прежде всего, конкретизацию вышестоящих в иерархии нормативных правовых актов в той степени, которая не меняет их содержание и не искажает цели и алгоритм правового воздействия.

Обозначенные научные представления получают законченное обоснование с позиций конституционного правопонимания и развернутое подтверждение в профильном законодательстве.

Муниципальное нормотворчество как конституционная конкретизация текстов позитивного права

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; муниципальные нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ;

органы и должностные лица местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 1 и 2 ст. 15 Конституции РФ).

Согласно положениям п. 4 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ. Это в полной мере касается муниципальных нормативных правовых актов принимаемых по вопросам местного значения, которые в конституционном контексте не являются исключительной компетенцией местного самоуправления. В настоящее время в правовой системе Российской Федерации насчитывается около 2000 нормативных правовых актов, касающихся местного самоуправления, из них только федеральных законов принято более 300.

Закрепляющий понятийный аппарат в сфере местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ имеет наиболее высокое место среди иных законов, регулирующих вопросы местного самоуправления, и в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ и (или) данному Федеральному закону применяются положения Конституции РФ и данного Федерального закона.

Федеральный закон № 131-ФЗ уточняет также нормативную основу компетенции муниципальных образований, включая определение вопросов местного значения и их дифференциацию по видам муниципальных образований. По вопросам осуществления переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, муниципальные правовые акты принимаются на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ.

Объем нормотворческих полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения зависит от тех задач, которые ставит перед соответствующим органом федеральный законодатель, сферы общественных отношений и некоторых других факторов.

В этой связи в юридической литературе муниципальные правовые акты разграничиваются на акты первичные и вторичные. Первичные принимаются по вопросам исключительной компетенции местного самоуправления и регулируют те общественные отношения, которые не могут регулироваться нормами федерального и регионального законодательства. Вторичные муниципальные правовые акты издаются на основании и во исполнение положений, содержащихся в актах, принятых органами государственной власти в целях их конкретизации с учетом местных условий.

Вместе с тем даже «первичные» муниципальные правовые акты оказываются при более внимательном рассмотрении производными от требований конституционной конкретизации.

Например, даже устав муниципального образования, как наиболее значимый на данном публично-властном уровне нормативный правовой акт, не является первичным по юридическому содержанию и регулируемому значению, поскольку не учреждает муниципальное образование как субъект права: его роль также вторична по отношению к Конституции РФ, профильным федеральным законам и законам субъекта РФ.

Муниципальное образование может существовать и функционировать в правовой системе Российской Федерации как субъект права и территория осуществления местного самоуправления и до вступления в силу его устава.

Согласно ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, составления и утверждения отчета об исполнении местного бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются также иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Такая федеральная

конструкция нацеливает субъектов муниципального нормотворчества на последовательный мониторинг российского законодательства.

Нормотворческая конкретизация вопросов местного значения в контексте конституционного обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Конституционная конкретизация правового регулирования на муниципальном уровне предполагает корректное юридико-техническое отображение всей ранее установленной соответствующей нормативной модели в связи с конституционными принципами необходимого поддержания правопорядка и регулирования прав и свобод человека.

В ряде случаев определить направление такой конкретизации и меру производного нормотворчества достаточно сложно, поскольку для этого нужен системный конституционно-правовой анализ. Однако без такого предварительного, концептуального по своему характеру, осмысления орган местного самоуправления рискует технически ошибочными и неправомерными решениями.

Согласно ст. 18 Конституции РФ, органы местного самоуправления должны руководствоваться представлением, что смысл и содержание их нормотворческой деятельности определены непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина. При этом что некоторые данные права, поскольку это не противоречит их природе и назначению, оказываются элементами конституционного статуса самих муниципальных образований. Это относится, например, к праву собственности, муниципальная форма которой признается и защищается наравне с другими формами (ч. 2 ст. 8).

Конституционное предназначение и природа муниципальной собственности определяют общие принципы построения этого правового института, универсальный характер которых требует их законодательного закрепления на федеральном уровне, включая

регулирование общих вопросов распоряжения муниципальной собственностью, и применения в равной мере ко всем муниципальным образованиям в качестве единых правовых установлений. Вместе с тем положения Конституции РФ предполагают также наличие определенной свободы усмотрения и необходимость муниципального правового регулирования соответствующих вопросов, включая установление условий принятия органами местного самоуправления от имени местного сообщества решений по распоряжению (в том числе отчуждению) теми или иными объектами муниципальной собственности.

Принятие таких решений неизбежно затрагивает вопросы реализации конституционного права граждан на жилище (ч. 1 ст. 40), притом что жилищное законодательство, согласно статье 72 (п. "к" ч. 1) Конституции РФ, является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. К жилищному законодательству относятся Жилищный кодекс РФ, принятые в соответствии с ним законы, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Согласно сводной характеристике Конституционного Суда РФ, Жилищный кодекс РФ задает общие параметры регулирования жилищных правоотношений, определяя понятие и предназначение жилых помещений, а также федеративного жилищного фонда, в рамках которого выделяется жилищный фонд социального использования – совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

Также Жилищный кодекс РФ определяет значение специализированного жилищного фонда, к которому относятся жилые помещения, предназначенные для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемые им по определенным правилам (п. 2 ч. 3 ст. 19). К этой фондовой спецификации относятся, в частности, служебные жилые помещения муниципального жилищного фонда предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом

местного самоуправления или муниципальным учреждением, прохождением публичной службы, избранием на выборные должности в органы местного самоуправления (п. 1 ч. 1 ст. 92, ст. 93 Жилищного кодекса РФ).

Как всякая муниципальная собственность, муниципальный жилищный фонд – независимо от того, образован он за счет жилых помещений, переданных муниципалитетам иными уровнями публичной власти, или сформирован посредством использования муниципальных финансов и других материальных ресурсов, – предназначен, в конечном счете, для использования в целях решения задач, связанных с вопросами местного значения. К числу таковых ФЗ № 131-ФЗ относит организацию функционирования муниципальных учреждений, обеспечивающих условия для реализации конституционных прав граждан, в том числе в области образования, охраны здоровья и благоприятной среды обитания, доступа к информации, культуре, физкультуре и спорту и других социально значимых прав. Занятые в перечисленных социально значимых сферах, проживающие на территории муниципального образования или приглашаемые из других местностей для работы граждане, как правило, нуждаются в обеспечении жилыми помещениями. Их жилищные потребности могут удовлетворяться за счет предоставления им служебных жилых помещений из муниципального жилищного фонда. При этом органы местного самоуправления самостоятельно определяют категории таких лиц (п. 3 ч. 2 ст. 104), а в отношении отдельных категорий работников соответствующая обязанность органов местного самоуправления предусмотрена на законодательном уровне. Например, служебные жилые помещения предоставляются сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

Самостоятельно управляя муниципальной собственностью, определяя в своих правовых актах настоящее и будущее предназначение служебных

жилых помещений, органы местного самоуправления связаны рядом правотворческих ограничений.

Во-первых, они должны руководствоваться общим правилом, в силу которого служебные жилые помещения не подлежат отчуждению, передаче в аренду и внаем (п. 1 ч. 1 и ч. 3 ст. 92 Жилищного кодекса РФ). Во-вторых, право собственника принять решение о приватизации жилых помещений муниципального жилищного фонда, прежде всего служебных жилых помещений не является безусловным и может быть конституционно соразмерным образом ограничено федеральным законом. Таким ограничением является, в частности, понуждение собственника жилищного фонда к отчуждению входящих в него служебных жилых помещений в собственность граждан путем установления оснований и условий их приватизации. Соответственно, неконституционным будет такого рода установление, проведенное органами государственной власти субъектов РФ. В-третьих, приватизация муниципального имущества, в том числе жилых помещений специализированного жилищного фонда, не должна приводить к невозможности осуществления органами местного самоуправления своих обязанностей по решению вопросов жизнеобеспечения населения муниципальной территории.

Обобщая приведенные критерии и условия, Конституционный Суд РФ заключил, что конституционное правовое регулирование не предполагает установления обязанности муниципального образования отчуждать в порядке приватизации служебные жилые помещения, относящиеся к специализированному жилищному фонду, и вместе с тем – при отсутствии потребности в конкретном служебном жилом помещении – не лишает его как собственника права распоряжаться таким имуществом по своему усмотрению.

«По своему усмотрению» в конституционном контексте далеко не равнозначно понятию «произвольно». Реализуя свою компетенцию в сфере имущественных отношений, органы местного самоуправления должны,

прежде всего, принимать решения предсказуемые, обоснованные, исключающие произвольность и возможность злоупотреблений. Это относится, в частности, к закреплению в муниципальных нормативных правовых актах целей и способов использования объектов муниципальной собственности, в том числе исключения тех или иных служебных жилых помещений из специализированного жилищного фонда, определению возможности, сроков, условий и порядка их приватизации (в том числе в отношении неопределенного круга лиц).

При этом следует также исходить из необходимости сохранения в муниципальном жилищном фонде определенного массива служебных жилых помещений, что предполагает определение критериев, на основании которых приватизация должна осуществляться в каждом конкретном случае, например установления определенных сроков проживания и трудовой деятельности в муниципальном образовании, по прошествии которых граждане - наниматели служебных жилых помещений могли бы рассчитывать на предоставление им преимущественного права на получение в собственность жилого помещения из специализированного жилищного фонда, если будет принято соответствующее решение о приватизации.

Вместе с тем за счет приватизации специализированного жилищного фонда не должно осуществляться предоставление гражданам дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи, которые органы местного самоуправления вправе вводить за счет средств местного бюджета (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) – поскольку подобное регулирование входило бы в противоречие с требованиями конституционного равенства.

Таким образом, исключительно посредством конституционно-правового анализа оказывается возможным установить, что муниципальное образование как собственник муниципального жилищного фонда вправе по основаниям, на условиях и в порядке, установленных федеральным

законодательством, издавать нормативные правовые акты, касающиеся принятия решений о приватизации отдельных служебных жилых помещений, притом что такие решения принимаются в порядке исключения и позволяют сохранять массив служебных жилых помещений в объеме, соответствующем их целевому предназначению.

При соблюдении всех обозначенных условий, муниципальное правовое регулирование позволяет, одновременно, гарантировать соблюдение конституционных прав населения на местное самоуправление и делает необходимо прозрачным и сбалансированным механизм стимулирования граждан, проживающих на муниципальной территории и нуждающихся в жилище, к длительному осуществлению своих трудовых и служебных функций и обязанностей в конкретном муниципальном образовании.

Достаточно очевидным выглядит также юридико-техническое содержание указанных критериев и ориентиров, как обеспечивающих реальную подконтрольность органов местного самоуправления населению и позволяющих гражданам при необходимости влиять на содержание муниципальных правовых актов.

Следует еще раз подчеркнуть, что в столь сложных и социально «болезненных» вопросах как обеспечение имущественных и социальных прав граждан нормативное правовое регулирование должно быть однородным «сверху донизу», и тем более нельзя допустить, чтобы неконституционные средства нормативного опосредования закреплялись на муниципальном уровне. Показательным в этой связи является установление Конституционного Суда РФ, разъясняющее, почему не умаляет самостоятельности органов местного самоуправления (в сфере вопросов местного значения) правовое регулирование, допускающее при признании граждан малоимущими для целей обеспечения жилыми помещениями муниципального жилищного фонда по договорам социального найма возможность не учитывать стоимость единственного жилья, находящегося в собственности этих граждан, если оно признано в установленном порядке

непригодным для проживания и не подлежащим ремонту или реконструкции. Соответственно, если действующие муниципальные нормативные правовые акты содержат положения, входящие в противоречие с этой правовой позицией, они подлежат оперативной доработке либо отмене. Тем самым получит свое подтверждение связанность местного самоуправления требованиями Конституции РФ и законов.

Юридико-технические критерии муниципального нормотворчества в режиме конституционного публично-властного согласования

Юридико-техническая конкретизация предмета муниципального нормативного правового регулирования в сфере вопросов местного значения не только неизбежно выходит на комплексную и межотраслевую регламентацию вопросов, затрагивающий основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, но осложняется дополнительно в ситуации наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 132, ч. 2, Конституции РФ), а также в иных версиях (формах) их публично-властного участия в осуществлении совместно с органами государственной власти функций государства на конкретной территории.

В частности, в числе вопросов местного значения городского округа в ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ закреплены: организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (п. 4); дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, в том числе создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах округа, а также осуществление иных полномочий в области использования

автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 5).

Как сформулировал Конституционный Суд РФ, направления деятельности администраций городских округов – в рамках общих принципов правового регулирования компетенции муниципальных образований – выражены в правовых нормах общего характера, поэтому содержание такой деятельности, включая конкретные способы, методы, средства решения вопросов местного значения, должно раскрываться во взаимосвязи с положениями специального отраслевого законодательства.

Понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера, в том числе регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организовано-властного воздействия, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг. Термин «организация» в любом случае не может трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности, поскольку в противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода муниципальных образований за пределы своей компетенции. Поэтому содержательное наполнение компетенции муниципальных образований, определяемое указанным термином, не может раскрываться в отрыве от содержания компетенции иных территориальных уровней публичной власти, а также вне связи с обязанностями, которые могут быть возложены законодателем на участников гражданского оборота с учетом особенностей той или иной сферы отношений.

При этом законоположения, прямо отсылающие к отраслевому законодательству, предполагают лишь определенную степень участия

городских округов в реализации соответствующих публичных задач и не ограничивают органы местного самоуправления в определении оптимальных вариантов их решения, в частности с учетом существующих финансовых возможностей муниципального образования.

Например, применительно к такой публичной задаче как обеспечение объектами инфраструктуры земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, при их предоставлении в собственность гражданам бесплатно в качестве одной из мер государственной поддержки семей, имеющих детей важно учитывать следующие обстоятельства, влияющие на юридико-техническую состоятельность нормотворческих решений. В системе действующего на уровне Российской Федерации законодательного регулирования не установлен специальный порядок такого обеспечения. Поскольку же земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства, подлежит учету нормативное регулирование застройки территорий городских и сельских поселений в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и основанными на его положениях актами территориального планирования, а также документами градостроительного зонирования – правилами землепользования и застройки, включающими в себя градостроительные регламенты. В таких регламентах в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются, в том числе, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур (п. 3 ч. 2, п. 4 ч. 6 ст. 30 Градостроительного кодекса РФ).

Таким образом, при решении органами местного самоуправления вопроса о предоставлении земельного участка в собственность гражданам бесплатно должны приниматься во внимание реальные показатели пригодности конкретного земельного участка для целей ведения

индивидуального жилищного строительства с точки зрения его оснащённости объектами необходимой инфраструктуры (согласно ведомственным Методическим рекомендациям). При этом федеральное законодательство не предполагает определения органами государственной власти субъекта РФ конкретных подлежащих приватизации земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. Действуя по своему усмотрению, органы местного самоуправления, в том числе, самостоятельно оценивают нуждаемость муниципального образования в тех или иных земельных участках для решения вопросов местного значения, притом что они соответствуют требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности.

Не исключаются, однако, ситуации, когда объективная возможность формирования земельного участка для индивидуального жилищного строительства в границах конкретного муниципального образования отсутствует вследствие особенностей его развития с учетом градостроительных, экологических и иных норм. В таких случаях предоставление земельных участков гражданам может обеспечиваться, например, на основе передачи в собственность муниципального образования земельного участка, находящегося в собственности субъекта РФ. Подобное же, в соответствии с Конституцией РФ невозможно в одностороннем порядке, без учета волеизъявления органов местного самоуправления и объективной необходимости такой передачи для осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

При определении земельных участков для предоставления гражданам в качестве меры поддержки семей, органы местного самоуправления должны исходить из оснащённости такого земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, организация которой возложена, в частности, на органы местного самоуправления городских округов (пункты 4 и 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). При отсутствии на территории городского округа земельных участков, отвечающих установленным

критериям инфраструктурной пригодности, не исключается возможность предоставления органами местного самоуправления на основе взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ в собственность гражданам бесплатно иных находящихся в муниципальной собственности земельных участков, на которых создание объектов необходимой инфраструктуры должно в таких случаях обеспечиваться органами государственной власти субъекта РФ (подпункты 24 и 29 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

Если же имеет место согласие органов местного самоуправления на принятие в муниципальную собственность из собственности субъекта РФ земельного участка для целей последующей передачи в собственность гражданам в форме поддержки семей, имеющих детей, то оно влечет за собой – при отсутствии иных договоренностей – обязанность муниципального образования по обеспечению соответствующего земельного участка объектами необходимой инфраструктуры, поскольку параметры такого земельного участка и цели его использования известны на момент его принятия в муниципальную собственность и орган местного самоуправления уже не может сослаться на недостаточность собственных доходных источников на уровне местного бюджета.

Любой конституционно допустимый вариант передачи органами местного самоуправления земельных участков в собственность многодетным семьям должен подкрепляться исчерпывающей нормативно значимой конкретизацией принятого решения, включая вопросы инфраструктурной обеспеченности, в муниципальном нормативном правовом и (или) индивидуальном акте.

Бюджетно-финансовые аспекты публично-согласованного

муниципального нормотворчества и их юридико-технические следствия

Как уже отмечалось, Конституция РФ не предопределяет исчерпывающий перечень вопросов местного значения, нормативное наполнение которых

обусловлено как объективными обстоятельствами развития местного самоуправления, так и необходимостью наиболее эффективной реализации на местном уровне задач, которые ставит государство в области социального, экономического, экологического, культурного и иного развития. При совместном (согласованно-распределенном) решении таких задач и осуществлении публичных функций в интересах, в том числе, населения муниципального образования, местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти (ст. 133 Конституции РФ). В подобных случаях федеральный законодатель не может действовать произвольно в рамках своей конституционной дискреции и обязан обеспечивать осуществление возложенных на местное самоуправление публичных задач с использованием необходимых источников доходов. Дабы утвердиться в таком подходе, либо установить основания для судебного обжалования ненадлежащего делегирования, осуществляющий нормативное регулирование в сфере переданных ему полномочий орган местного самоуправления должен внимательно проработать взаимосогласованную регламентацию таких полномочий правовыми актами различной отраслевой принадлежности.

Так, Федеральный закон № 131-ФЗ изначально относил к числу вопросов местного значения городского округа организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Как установил Конституционный Суд РФ, по смыслу взаимосвязанных положений статей 42 и 58 Конституции РФ конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация природных

ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду; сама же публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков.

С созданием в Российской Федерации – как социальном государстве – экологически благоприятных условий для жизнедеятельности человека связано и осуществление – на основе взаимодействия территориальных уровней публичной власти, включая местное самоуправление, – надлежащих мер по обращению с отходами производства и потребления с целью предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также по вовлечению таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Одним из основополагающих принципов охраны окружающей среды является принцип «загрязнитель платит», получивший свое нормативное выражение, в частности, в статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В свете этого принципа характер и пределы участия местного самоуправления в решении соответствующих вопросов обуславливаются как необходимостью обеспечения с помощью эффективных организационно-правовых средств оперативного устранения причин и ограничения последствий негативного воздействия на окружающую среду и природные объекты, так и ответственностью местного сообщества за предотвращение и устранение вреда, причиняемого им в процессе жизнедеятельности населения.

Тем самым предполагается, что на органы местного самоуправления законом могут быть возложены как создание условий для надлежащего

исполнения субъектами природопользования своих обязанностей по устранению причиненного природным объектам вреда, так и обеспечение проведения за счет собственных сил и средств мероприятий по ликвидации загрязнения территории муниципального образования отходами, образовавшимися в результате жизнедеятельности населения (т.е. имеющими, по сути, местное, коммунальное происхождение). Исключение во втором отношении составляет только выявленный факт загрязнения вследствие невыполнения или ненадлежащего выполнения конкретным лицом своих обязанностей, связанных с использованием того или иного земельного участка на территории данного муниципального образования.

Согласно конкретизирующей правовой позиции Конституционного Суда РФ, закрепление Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве вопроса местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (п. 24 ч. 1 ст. 16) предполагает необходимость реализации органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера по налаживанию устойчивой и согласованно функционирующей системы мер, призванных обеспечивать в целях предотвращения загрязнения территории городского округа своевременное и бесперебойное оказание услуг по приему и перемещению бытовых и промышленных отходов, а также позволяющих производить их утилизацию и переработку.

Очевидно, что соответствующие решения и действия органов местного самоуправления предполагают отображение в результатах их нормативной регламентации. При этом, конкретизация содержания такой деятельности, включая способы, методы, средства, должна проводиться на основе Федерального закона № 131-ФЗ во взаимосвязи с соответствующим специальным, отраслевым, в том числе бюджетным, законодательством. Также с необходимостью должны учитываться компетенции иных территориальных уровней публичной власти, которой они наделены в этой области, и обязанности по обращению с отходами, возложенные на

участников гражданского оборота, с особенностями для конкретных сфер природопользования.

Важным способом оказания органами местного самоуправления регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов, является выделение земельных участков для их размещения и утилизации хозяйствующими субъектами.

В плане же совместной публично-властной деятельности – поскольку экологическая функция является общей для всех уровней публичной власти – не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов государственной власти с органами местного самоуправления городских округов для выявления и своевременного устранения несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, причиняющего вред окружающей среде и служащего фактором негативного воздействия на здоровье человека.

Невыполнение или ненадлежащее выполнение органами местного самоуправления своих экологических нормотворческих полномочий, ставшее причиной загрязнения территории городского округа, может являться основанием для их привлечения к установленной законом ответственности и обязанности принять меры, необходимые для очистки территории городского округа от загрязнения отходами, включая несение финансовых затрат. При этом, однако, как подчеркнул Конституционный Суд РФ, в рамках соответствующей правовой оценки должны учитываться характер предоставленных органам местного самоуправления полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на их территории земельным участкам различной формы собственности, а также связь реализации таких полномочий с обязанностями, возложенными на юридические лица и физические лиц как субъекты природопользования.

Отдельного упоминания заслуживает тот вывод Конституционного Суда РФ, что, поскольку действующее законодательство не ставит решение вопроса о характере и объеме полномочий и о финансовых обязательствах городских округов в области обращения с отходами производства и потребления в зависимость от принадлежности соответствующих отходов к конкретному виду (промышленным или бытовым), то и вопрос о возложении обязанности по непосредственному устранению захламления на расположенных на территории муниципального образования земельных участках в случае, если виновное в причинении вреда лицо не установлено, должен разрешаться на основе определения правообладателя соответствующего земельного участка вне зависимости от вида отходов, которые несанкционированно размещены на земельном участке. Поскольку иного правового варианта решения обозначенной проблемы на сегодняшний день не существует, органы местного самоуправления должны озаботиться тематическим мониторингом земель муниципального фонда и принятием нормативных правовых актов, направленных на предупреждение негативных юридических последствий загрязнения находящихся в их собственности участков отходами всех видов.

Во многом сходная ситуация в сфере правового регулирования лесопользования была решена Конституционным Судом РФ «в пользу» местного самоуправления. Полномочия органов местного самоуправления в области лесных отношений, как следует из ч. 1 ст. 84 Лесного кодекса РФ, сводятся к принятию мер по предотвращению вредного воздействия (включая захламление) на лесные участки, которые находятся в муниципальной собственности. Утвержденные постановлением Правительства РФ от 29 июня 2007 года № 414 Правила санитарной безопасности в лесах также предусматривают обеспечение органами местного самоуправления проведения соответствующих санитарно-оздоровительных мероприятий лишь в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности муниципальных образований. Вместе с

тем, мероприятия санитарно-оздоровительного характера на лесных участках, связанные с исполнением публично-правовых обязанностей лесопользователя, по смыслу взаимосвязанных положений ст. 55 Лесного кодекса РФ и Правил санитарной безопасности, должны осуществляться и в том случае, если невозможно установить лицо, виновное в их захламлении, загрязнении и ином негативном воздействии на них. Осуществляют же охрану и защиту лесов по общему правилу органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 51 Лесного кодекса РФ).

При наличии такой законодательной конструкции судебная практика нередко прибегала к расширительному толкованию публичной обязанности лесопользования для муниципальных образований. Суды исходили из презумпции обязанности городского округа обеспечить ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на земельных участках любой формы собственности, расположенных на его территории, включая находящиеся в федеральной собственности лесные участки в составе земель лесного фонда. Такая обязанность возлагалась судами на органы местного самоуправления городского округа независимо от принадлежности данных лесных участков, если лица, виновные в их загрязнении, не были установлены. Тем самым на органы местного самоуправления городского округа безосновательно переносилась и вся полнота бремени несения финансовых затрат на осуществление необходимых санитарно-оздоровительных мероприятий.

Согласно установлению Конституционного Суда РФ принятие мер, направленных на ликвидацию загрязнения бытовыми и промышленными отходами лесных участков, расположенных на территории городского округа, но не находящихся в его собственности, относится к компетенции уполномоченных исполнительных органов государственной власти. Обращенное к органам местного самоуправления требование проведения организационных мероприятий и несения материально-финансовых затрат по обеспечению очистки расположенных на его территории лесных участков,

входящих в состав лесного фонда, от загрязнения отходами производства и потребления не имеет конституционного обоснования, поскольку соответствующие государственные полномочия органам местного самоуправления городского округа в установленном порядке не передавались.

Вместе с тем, субъектам муниципального нормотворчества важно помнить, что при последующей конституционно-правовой модернизации законодательства – имея в виду, что непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования составляет содержательную характеристику вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ), – при определении компетенции муниципальных образований в области обращения с отходами не исключается возможность учета видовой принадлежности соответствующих отходов, в том числе, как являющихся результатом жизнедеятельности местного сообщества. Если федеральный законодатель проведет такую модернизацию механизма правового регулирования, его новеллы необходимо будет учитывать в рамках муниципальной нормативной конкретизации.

Наряду с этим, в общеправовом отношении органы местного самоуправления должны учитывать, что они не вправе участвовать в осуществлении не переданных им государственных полномочий, включая нормотворческое направление, а также решать вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти, за счет доходов местных бюджетов; не допускается и возложение на них обязанности по финансированию расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий. Равным образом, по общему правилу, недопустимо возложение на муниципальные образования финансового обеспечения исполнения обязательств, вытекающих из статусных характеристик иных субъектов права. Иное означало бы

нарушение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления и, соответственно, – нарушение статей 130 (ч. 1), 132 (ч. 1) и 133 Конституции РФ.

Конституционно-правовые особенности юридической техники муниципального нормотворчества в сфере налогообложения

Из положений статей 71 (п. "з"), 73 и 132 (ч. 1) Конституции РФ вытекает, что органы местного самоуправления участвуют в установлении налогов и сборов наряду с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Разумеется, впрочем, что их конституционно признанная компетенция в этой области весьма специфична и только условно самостоятельна.

Федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы в соответствии с Конституцией РФ, самостоятельно определяя не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств. Применительно к субъектам РФ и органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов», как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд РФ, имеет иной юридический смысл.

Для местных налогов общеправовое значение имеет правовая позиция, устанавливающая, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в статьях 34 и 35 Конституции РФ, а также конституционного принципа единства экономического пространства, распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом; фактически, они вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не

вводить те местные налоги, которые перечислены в федеральном законе. Кроме того, важно учитывать, что налоговая компетенция на муниципальном уровне зарезервирована за представительными органами местного самоуправления, поскольку любой налог и сбор, включая местные, ограничивает экономические права и свободы человека.

Согласно положениям ст. 12 Налогового кодекса РФ (часть 1), местными налогами и сборами по общему правилу признаются налоги и сборы, которые установлены данным Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Согласно ст. 15 НК РФ к местным налогам и сборам отнесены:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) торговый сбор.

Местные налоги и сборы вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах.

При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются – в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ, – следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если названные элементы не установлены этим Кодексом. Иные элементы налогообложения по местным налогам и налогоплательщики определяются непосредственно Налоговым кодексом РФ.

Представительными органами муниципальных образований в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ, могут устанавливаться особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

При установлении местных сборов представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом РФ, ставки сборов, а также могут устанавливаться льготы по уплате сборов, основания и порядок их применения.

Местные налоги и сборы отменяются Налоговым кодексом РФ. Не могут устанавливаться местные налоги и сборы, этим Кодексом не предусмотренные.

По предусмотренным Налоговым кодексом РФ специальным налоговым режимам, представительные органы муниципальных образований в случаях, порядке и пределах, которые предусмотрены этим Кодексом, вправе устанавливать:

виды предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться соответствующий специальный налоговый режим;

ограничения на переход на специальный налоговый режим и на применение специального налогового режима;

налоговые ставки в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности;

особенности определения налоговой базы;

налоговые льготы, а также основания и порядок их применения.

Нормативная конкретизация в муниципальных правовых актах о местных налогах и сборах должна быть настроена на волну непрерывного мониторинга правоустанавливающих актов Конституционного Суда РФ. В частности, это обусловлено тем, что местное самоуправление в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и с органами государственной власти субъектов РФ. Данная правовая позиция Конституционного Суда РФ должна учитываться, например, при истолковании и применении п. 8 ст. 75 НК РФ в той мере, в какой им

определяется значение письменных разъяснений о порядке исчисления, уплаты налога (сбора, страховых взносов) или по иным вопросам применения законодательства о налогах и сборах, данных налогоплательщику либо неопределенному кругу лиц финансовым или другим уполномоченным органом муниципального образования (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции.

При установлении местного налога элементы налогообложения определяются, как следует из Налогового кодекса РФ (абзацы первый, шестой и седьмой п. 4 ст. 12, п. 1 ст. 15), нормативными правовыми актами различного уровня: налоговые ставки в предусмотренных данным Кодексом пределах, а также порядок и сроки его уплаты организациями – актами органов местного самоуправления (п. 2 ст. 387, ст. 395 и 397), другие элементы, в том числе налоговая база в размере кадастровой стоимости земельных участков, признаваемых объектами налогообложения, – Налоговым кодексом РФ (ст. 390, п. 1 ст. 391).

Применительно к земельному налогу органы местного самоуправления при определении налоговой ставки, которая может достигать 1,5 процента от налоговой базы, вправе дифференцировать ее по категориям земель, видам разрешенного использования земельных участков и по месту их нахождения (в отдельных видах муниципальных образований), а также устанавливать льготы по налогу (п. 2 ст. 387, ст. 394 Налогового кодекса РФ).

Кроме того, положениями Налогового кодекса РФ в отношении ряда земельных участков, в том числе приобретенных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства, установлен максимальный верхний предел ставки земельного налога – 0,3 процента от кадастровой стоимости земельного участка, в отношении прочих земельных участков – 1,5 процента; таким образом, данное нормативное регулирование лишь предусматривает запрет на установление налоговых ставок сверх указанных размеров, что

подчеркивает преимущественно гарантирующую направленность муниципального правового регулирования.

Сходным образом следует воспринимать предоставленное представительным органам муниципальных образований право в рамках установленных пределов уменьшать (увеличивать) базовый размер налоговой ставки по налогу на имущество физических лиц, а также устанавливать дифференцированные налоговые ставки. Согласно п. 5 ст. 406 Налогового кодекса РФ допускается установление представительными органами местного самоуправления дифференцированных налоговых ставок местных налогов в зависимости от: 1) кадастровой стоимости объекта налогообложения – суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения, умноженной на коэффициент-дефлятор (с учетом доли налогоплательщика в праве общей собственности на каждый из таких объектов); 2) вида объекта налогообложения; 3) места нахождения объекта налогообложения; 4) видов территориальных зон, в границах которых расположен объект налогообложения.

В силу положения п. 2 ст. 399 Налогового кодекса РФ при установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, не предусмотренные гл. 32 Кодекса, основания и порядок их применения налогоплательщиками,

Как подтвердил Конституционный Суд РФ, соответствующее муниципальное нормативное правовое регулирование согласуется с основными началами законодательства о налогах и сборах при условии, что оно учитывает как экономические, социальные и иные особенности отдельных муниципальных образований, так и фактическую способность налогоплательщика к уплате налогов (п. 1 ст. 3 Налогового кодекса РФ).

Конституционно состоятельные налоговые полномочия представительных органов местного самоуправления обуславливают обязанность финансовых органов муниципальных образований давать

письменные разъяснения налогоплательщикам по вопросам применения нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах. В частности, это касается возможности получения плательщиком местного налога преференции в виде освобождения от начисления пени на сумму недоимки. Добросовестное выполнение налогоплательщиком соответствующих письменных разъяснений финансового органа местного самоуправления исключает начисление пени на сумму недоимки. Иное истолкование и применение права, в том числе судами, приводило бы к недопустимому игнорированию принципа баланса частных и публичных интересов, поскольку позволяло бы нивелировать практическую ценность и значимость письменных разъяснений финансовых органов муниципальных образований, данных в пределах их компетенции, и ставило бы в неравное положение налогоплательщиков, относящихся к одной категории, лишь в зависимости от различия в статусе финансовых органов публичной власти, к которым они вынуждены обращаться.

Вместе с тем полномочия органов местного самоуправления ограничены только толкованием правовых норм, принятых на уровне муниципального образования, а не любых норм федерального налогового законодательства и налогового законодательства субъекта РФ; применительно к земельному налогу это, в частности, предполагает право финансовых органов муниципальных образований давать разъяснения только относительно муниципальных нормативных правовых актов, не касаясь вопросов, которые нашли отражение в Налоговом кодексе РФ и законодательстве субъекта РФ.

В силу п. 1 ст. 394 Налогового кодекса РФ к полномочиям представительных органов местного самоуправления отнесено лишь установление размера налоговой ставки земельного налога, в том числе в отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства. Это означает, что органы местного самоуправления не вправе определять условия отнесения тех или

иных земельных участков к указанной категории для целей налогообложения и давать разъяснения по вопросу о том, какие земельные участки считаются приобретенными (предоставленными) для дачного хозяйства, а выполнение налогоплательщиком таких разъяснений не может формировать законные ожидания относительно правильности исчисления и уплаты налогов, служить основанием для освобождения от уплаты пени.

Квалифицирующие следствия отступлений от требований юридической техники муниципального нормотворчества

Нарушение требований юридической техники в нормотворческой практике не равнозначно представлениям о нарушении Конституции РФ и (или) законов, и далеко не всегда влечет необходимость признания созданных подобным образом нормативных правовых актов неконституционными, незаконными, не действующими или не подлежащими применению. Однако соответствующие издержки и недоработки всегда чреваты конституционными деформациями в системе права.

В этой связи в науке права выделяют, в частности, коллизионные и фактически недействующие муниципальные правовые акты.

Коллизионные правовые акты вопреки требованиям юридической техники не учитывают или прямо игнорируют нормы, предусмотренные другими правовыми актами того же уровня власти. Это возможно, в частности, в случаях, когда муниципальный орган плохо ориентируется в собственных ранее принятых актах (возможно при смене власти), когда при принятии нового акта не вносятся изменения в старые или не отменяются ранее действовавшие нормативные акты, когда акты принимаются без указания четких сроков вступления их в силу (в том числе не предусматривают необходимости переходного периода), а также в случае принятия «политических ангажированных» решений в отношении каких-либо субъектов или объектов правового воздействия.

Фактически недействующие муниципальные нормативные правовые акты не могут быть реализованы по каким-либо причинам, хотя они легально не отмечены или не признаны утратившими силу. Таковы, например, акты, реализация которых невозможна без принятия разного рода вспомогательных актов иными муниципальными органами (и даже органами государственной власти), но соответствующие акты в течение длительного периода не принимаются.

Разновидностью недействующих муниципальных нормативных правовых актов являются неконтролируемые правовые акты, т.е. акты, не имеющие так называемого «проект-менеджера». Чаще всего они появляются в сфере действия исполнительных (административных) органов местного самоуправления, когда не установлено, кто конкретно (какой орган или должностное лицо) осуществляет контроль за их реализацией (в том числе за принятие соответствующим органом вспомогательных актов или за совершение какими-либо субъектами определенных действий). Это порождает ощущение необязательности установленных правовым актом предписаний и влечет его невыполнение.

К фактически недействующим относятся муниципальные нормативные правовые акты устаревшие и потерявшие практическую актуальность. Зачастую их существование оказывается обратной стороной безосновательно активной нормотворческой деятельности муниципального образования (предписания не успевают исполняться, либо отпадает необходимость в их выполнении в связи с принятием новых предписаний) либо частой смены руководства органов местного самоуправления (пренебрежения к требованиям добросовестной публично-властной преемственности).

Незаконные правовые акты также, в конечном счете, обнаруживают отступления от требований юридической техники, поскольку являются актами, изданными с превышением компетенции публично-властного органа либо противоречащими правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Такие акты могут быть приняты в связи с низкой квалификацией

правовой службы органа местного самоуправления либо являются результатом сознательного выбора, т.е. умышленного нарушения действующего законодательства.

К сожалению, нередко орган местного самоуправления идет на принятие акта, противоречащего нормативным правовым актам большей юридической силы (т.е. – незаконного), для решения каких-либо общественных проблем, исходя из своего понимания соотношения требований конституционной законности и целесообразности.

Например, до того как муниципальный нормативный правовой акт будет опротестован прокуратурой и (или) отменен судом, местная власть рассчитывает успеть решить конкретные вопросы связанные с избыточным, по ее мнению, административным регулированием или сэкономить средства местного бюджета. Подобная нормотворческая деятельность, будучи заведомо неконституционной, отчасти «провоцируется» системными издержками института юридической ответственности.

Доктринальные правила и средства юридической техники в разрезе муниципального нормотворчества

Юридическая техника не может предупредить все конституционные деформации, проистекающие от ненадлежащего муниципального нормотворчества, однако знание основных доктринальных обобщений соответствующих требований будет во многом тому способствовать.

Среди доктринальных требований юридической техники выделяют онтологические и логические.

К онтологическим (сущностным) требованиям нормотворчества в отечественной теории права относят:

1. Последовательное стремление к тому, чтобы текст муниципального нормативного правового акта в максимальной степени был насыщен именно нормативно значимыми положениями, воплощающим логику правового регулирования общественных отношений;

2. Осмысленное исключение из текста муниципального нормативного правового акта всего, что не выражает логику и специфику правового регулирования общественных отношений, правовой нормативности, затрудняя, тем самым, понимание и применение его нормативно-правовых положений; иначе говоря, юридико-технической целью муниципального нормотворчества является конституционно-правовая оптимизация внутренней формы акта (возможный минимум его текста при возможном максимуме его нормативного содержания);

3. Конструирование текста муниципального нормативного правового акта в соответствии с системным характером права в целом, а также местом и назначением акта в конституционной системе всего действующего права;

4. Направленность изменений, вносимых новыми муниципальными нормативными правовыми актами в механизм правового регулирования, на его совершенствование, преодоление имеющихся несогласованностей и противоречий. Новые муниципальные нормативные правовые акты не должны дублировать содержание уже имеющихся актов на данном уровне или порождать нормативные и правоприменительные коллизии.

Одним из основных требований юридической техники является объективно возможная минимизация количества нормативных правовых актов по одному и тому же предмету регуляции.

Нормотворческая работа с элементами русского и юридического языка должна подчиняться правилам формальной логики.

К логическим требованиям техники муниципального нормотворчества могут быть отнесены следующие соответствующие общеправовые правила.

Закон непротиворечия – позволяет избежать серьезных ошибок изложения нормативного материала, нарушающих взаимосвязанность языковых элементов и создающих коллизии нормативных положений. Согласно этому правилу формальной логики не могут быть истинными два суждения, одно из которых отрицает другое. Фактически, противоречивые нормативные положения предлагают разные варианты решения одного

вопроса в предметной области правового регулирования. Они могут носить характер взаимоисключающих антиномий, например: запрещающие и управомочивающие определенные действия субъектов права. Возможны и противоречия детализирующего характера, например: различные следствия нарушений установленных запретов.

Закон тождества предписывает не отступать от общего смысла нормативного высказывания при формулировании отдельных взаимосвязанных нормативных положений. Причиной нарушения этого закона может стать непоследовательное использование терминов, сбой при логическом структурировании элементов текста муниципального нормативного правового акта, а также присущая отдельным словам (понятиям) полисемия, синонимия и омонимия.

Закон исключенного текста требует, чтобы в контексте предметно определенного регулирующего воздействия какое-либо конкретное требование, признак, условие либо утверждались, либо – нет. Если в муниципальном нормативном правовом акте по одному и тому же вопросу встречаются несколько решений, это исключает возможность последовательного, а значит и правомерного регулирования.

Закон достаточного основания предписывает, чтобы истинность нормативного суждения (тезиса) должна подтверждаться возможностью его выведения из нескольких других, выраженных в тексте акта, истинных суждений (аргументов)

Основные инструменты юридической техники муниципального нормотворчества

Ключевую роль в группе средств юридической техники играют принципы и нормативные правовые предписания, как элементарные частицы («нормы») позитивного права (юридического текста).

В юридической литературе правовые принципы традиционно характеризуют как основные идеи, выражающие сущность права и его

назначение как нормативного регулятора общественных отношений. Правовые принципы первоначально вырабатываются на доктринальном уровне, воплощая философские представления о природе явления. С позиций конституционного правопонимания все современные принципы являются нисходящими конкретизациями конституционных принципов. Получая закрепление (отображение) в текстах законов и других нормативных правовых актов, они приобретают статус нормативных нормативно-правовых принципов.

Конституционные принципы права имеют высшую юридическую силу по отношению к другим элементам позитивного права и непосредственно оказывают нормативное воздействие на общественные отношения. В ряде случаев, например, при необходимости прибегнуть в аналогии права или закона, именно принципы воплощают необходимый ресурс нормативной регуляции. Поэтому субъект муниципального правотворчества должен ответственно следить за тем, чтобы вырабатываем им нормативные правовые положения не входили в противоречие как с общими (конституционными) принципами права так и с их закрепленными в законодательстве конкретизациями. Нередко при этом номинально заявленные принципы оказываются сложно-содержательными композициями, объединяющим различные правовые элементы. Показательно в данном отношении, например, содержание Главы 2 Федерального закона № 131-ФЗ, имеющей название «Принципы территориальной организации местного самоуправления»

Конституционные принципы выражают и оформляют идею конституционного в правовом материале (правовой информации), независимо от вида и места источника правовых предписаний в системе права. Там, где обстоятельства побуждают и «вынуждают» подниматься на конституционный уровень осмысления правовых проблем, там анализ и оценки возможностей их необходимого преодоления неизбежно выдвигают аргументы, противопоставленные в контексте соотношений единичного и

общего, частного и публичного. Последовательное согласование таких позиций возможно лишь на основе предопределяющих и связующих начал собственно конституционного уровня, способных соответствовать смыслу и сущности иных конституционных категорий. Здесь возникает необходимость прибегнуть к собственно конституционным принципам, которые в наиболее концентрированном виде выражают дух и смысл Конституции РФ.

Примером трансляции непосредственно конституционных принципов на законодательный уровень может служить положение абзаца первого ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, в котором конкретизируется принципиальное требование, закрепленное в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Именно это императивное конституционное положение обязало федерального законодателя установить, что муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования), а равно и «присоединить» к этому требованию – руководствуясь духом Конституции РФ – муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления.

Среди принципиальных положений конституционного уровня, особенно актуальны интерпретированные принципы опосредования конституционных прав и свобод человека и гражданина, вырабатываемые в практике Конституционного Суда РФ. Эти принципы образуют собственную систему (подсистему) как закрепленные в надлежащих источниках содержательно развитые руководящие положения о допустимом нормативном и правоприменительном – на всех уровнях публично-властного участия – воздействии на лиц, намеренных воспользоваться либо практически пользующихся своими неотъемлемыми полномочиями, с целью придания процессу и результатам (продуктам) такого правопользования подлинно конституционного характера, обеспечения конституционного

баланса частных и публичных интересов, сохранения и приумножения конституционных ценностей.

Понятие нормативного правового предписания не тождественно понятию нормы права: они соотносятся как формально-определенное и сущностное, особенное и общее. В законодательстве и других нормативных правовых актах достаточно часто используется (упоминается) термин «норма права», но с формально логической точки зрения таковыми являются только суждения вида «если – то – иначе». Элементы логически «целостной» нормы права определяются как гипотеза, диспозиция и санкция. Их композиционное единство характерно, преимущественно, для правоохранительного законодательства, впрочем, хотя и здесь отдельные элементы нормы оказываются нередко закрепленными в различных частях нормативного правового акта и даже в различных актах (бланкетное закрепление). Санкция нормы права может пониматься не только как негативное определение меры юридической ответственности, но и как возможность обеспеченного позитивного притязания.

В любом случае для муниципального правового регулирования разработка и закрепление логически целостных норм является, скорее, исключением. Преимущественно в муниципальных нормативных правовых актах формулируются (воспроизводятся и конкретизируются) и закрепляются так называемые нестандартные правовые предписания с разной степенью нормативности (принципы, аксиомы, декларации, конструкции и др.). Отдельную группу нестандартных нормативно значимых правовых предписаний составляют правовые предположения: презумпции и фикции.

Такими образом, все абстрактно мыслимые инструменты (средства) юридической техники оказываются, одновременно, вследствие конкретизации и закрепления, элементами системы позитивного права, относительно обособленными по содержанию, смыслу и назначению фрагментами текста нормативного правового акта (другого источника права).

Это означает, что синтетическим и универсальным средством юридической техники является язык права.

Юридический язык муниципального нормотворчества

Научно осмысленная юридическая техника нормотворчества диктует ответственное отношение к правилам языка, прежде всего русского, как государственного языка Российской Федерации, и государственного языка республик в составе РФ. Не менее значимы и правила особого профессионального юридического языка, предполагающего для нормотворческой практики особую стилистику ясности, простоты, логичности и доступности создаваемого текста, необходимой точности и однозначности используемых в нем понятий, терминов, формулировок, словесных конструкций и дефиниций.

Стилевые черты «языка права» носят общеобязательный характер, хотя и могут различаться различаются в зависимости от целевой и функциональной направленности нормативных правовых текстов. Регулятивный и общеобязательный характер предписаний таких текстов (актов) исключает двусмысленность используемых слов.

В тексте правового акта также не должны, без крайней необходимости, использоваться архаизмы и неологизмы, образные выражения, аналогии, метафоры, двусмысленные обороты речи и т.д. Официально-юридический стиль нормативного правового акта требует профессиональной четкости, деловой сухости, властной строгости, смысловой однозначности и надлежащей лаконичности.

Свойство точности и формальной определенности языка муниципальных нормативных правовых актов находит выражение в философии эмоционально «нейтральности» таких текстов. Отсутствие экспрессивности, эмоциональной окрашенности, высокопарных фраз и риторических посылок позволяет субъекту права не отвлекаться от содержания юридического документа. Условным исключением в данном

отношении являются специфические структурные компоненты – преамбулы, о которых будет сказано далее.

Сбалансированность текста муниципального нормативного правового акта подтверждается связанностью и последовательностью сформулированных положений. Недопустимо, что осмыслению текста препятствовали содержательные и смысловые разрывы, логические противоречия.

Точность и ясность также необходимые, хотя достаточно специфические по значению стандарты качества языка нормативного правового акта. Они отображают внутренне содержание формулируемых высказываний, составленных из слов и терминов. При этом юридическая точность предполагает высокую частотность (повторяемость) отдельных языковых форм на определенных участках текста, что снижает их эстетическое (литературно-художественное) совершенство, но выступает гарантирующим ресурсом надлежащего (адекватного) и эффективного правового воздействия.

В науке права признают необходимыми также иные качественные характеристики языка нормативных правовых актов, такие как простота изложения, лаконичность и компактность, композиционность (графичность) построения, стандартизированность.

С позиций конституционного правопонимания требование точности, ясности, определенности и непротиворечивости нормативно значимых элементов (положений) муниципальных нормативных правовых актов значительно возрастает, если такие акты затрагивают основные права, свободы или конституционные обязанности человека и гражданина лиц, проживающих на территории муниципалитета.

Согласно правовым позициям, выработанным Конституционным Судом РФ, такого рода правовые акты органов местного самоуправления, в силу фундаментальных принципов верховенства права и юридического равенства должны отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а

механизм их действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретных нормативных положений или системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений, поскольку, конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями.

Специальными средствами юридической техники и одновременно элементами юридического языка и системы права (нормативных юридических тестов) являются общие и специальные термины и понятия, дефиниции, декларации, конструкции, оценочные понятия, аксиомы, презумпции, фикции, преюдиции и др. В тексте нормативного правового акта все они должны органически сочетаться с общеупотребительными словами и словесными выражениями современного литературного языка, а также с профессиональной терминологией неюридического характера (типа: биологические токсины, эпизоотия, носитель информации и т.д.).

Нормативные правовые акты являются формой (местом закрепления, локализации) права как особого социально-нормативного регулятора. Соответственно, язык этих актов и сформулированные на нем высказывания должны иметь предписывающий или императивный (в широком смысле) характер, выражая и закрепляя ориентиры и требования должного (надлежащего) поведения и притязаний субъектов права. Предписывающий характер нормативного правового акта (текста) находит выражение в высказываниях (элементах) как преимущественно констатирующего, так и императивного (запрещающего, требующего, обязывающего) характера.

Констатирующие и предписывающие элементы юридического языка

К констатирующим элементам языка нормативных правовых актов относят термины и понятия, дефиниции, декларации, аксиомы, конструкции, оценочные понятия.

Термин выражает количественную и качественную характеристику понятия, в силу чего достигается важнейшее свойство права – его формальная определенность. По этой причине текстуально оформленное право (позитивное право) неизбежно входит в противоречие с меняющимися общественными отношениями. Поэтому терминами в нормотворческой практике следует пользоваться осторожно, «подстраховывая» их обычными словами, или уточняя значение того или иного термина, подчеркивая связь термина с общеупотребительным литературным языком.

Термины, используемые в муниципальном нормативном правовом акте должны быть дискурсивными, то есть находиться в логической связи (сцеплении) с близкими по смыслу или предшествующими понятиями системы права. При этом уместно различать понятия и термины. Понятие это высказывание отображающие общие и существенные признаки явления. Понятия предполагают наличие дефиниций (развернутых определений). Термины же являются обозначениями понятий. Легальные термины права отображают представления и волю субъекта уполномоченных к нормотворчеству субъектов и тем самым получают нормативное значение. Из таких элементов формируется общеправовая и отраслевая юридическая терминология.

Для терминов в муниципальных нормативных правовых актах проблема их адекватного использования осложняется дополнительно уже отмеченными трудностями межотраслевой конкретизации. В частности, содержание термина «организация», используемого в Федеральном законе № 131-ФЗ при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и в любом случае этот термин не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности. В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств, так и возможность выхода самих

муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым – вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

Для снижения рисков последствий некритического восприятия и заимствования в муниципальном нормотворчестве принципиально значимых терминов отраслевого законодательства важно учитывать легитимные доктринально-нормативные разъяснения их смысла, а также исчерпывающим образом уточнять в тексте муниципального нормативного правового акта, к какому федеральному закону (другому нормативному правовому акту федерального уровня) отсылает значение использованных юридических терминов. Не всегда, однако, оказывается объективно возможным найти легальную отсылку к используемому термину. В таких случаях остается прибегать к ресурсу конституционно-правовой аналогии, что вряд ли возможно на уровне обыденного (не профессионального) правосознания.

Например, для муниципального правового регулирования, в том числе, для установления и корректировки местных налогов и сборов, весьма актуальны такие юридические термины как «земельные участки, приобретенные (предоставленные) для дачного хозяйства» и «земельные участки, приобретенные (предоставленные) для дачного строительства». Между тем, ни Налоговый кодекс РФ, ни Земельный кодекс РФ таких терминов не содержат. В Федеральном законе от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» устанавливалось (абзац четвертый ст. 1), что дачный земельный участок – это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля).

Данный Федеральный закон утратил силу с 1 января 2019 года в связи с введением в действие Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В новом Федеральном законе используются дифференцированные термины (понятия) «садовый земельный участок» и «огородный земельный участок».

Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ при оценке возможности применения пониженной ставки земельного налога в отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства, не может не учитываться целевое назначение данного участка и правовой статус его собственника. В частности, поскольку, возможность ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства коммерческими организациями не предусмотрена, это свидетельствует о невозможности применения пониженной ставки земельного налога в отношении земельных участков категории «земли сельскохозяйственного назначения» с видом разрешенного использования «для дачного строительства» («для дачного хозяйства»), принадлежащих коммерческой организации на праве собственности и зарегистрированных в установленном законом порядке.

Принимая муниципальные нормативные правовые акты о ставках земельного налога, либо внося изменения в уже действующие, в связи с имплементацией терминов «садовый земельный участок» и «огородный земельный участок», следует по аналогии учитывать, что согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, пониженные ставки земельного налога, предусмотренные абзацем четвертым подпункта 1 п. 1 ст. 394 НК РФ, устанавливаются для физических лиц, непосредственно использующих земли в целях удовлетворения личных потребностей при ведении дачного хозяйства или дачного строительства и создающих исключительно для этих

целей некоммерческие организации. Пониженные налоговые ставки не могут распространяться на коммерческие организации, которые приобрели такие земельные участки для строительства дачного комплекса и их последующей реализации юридическим и физическим лицам в целях извлечения прибыли.

Как уже отмечалось, юридические термины описываются, чаще всего, путем построения дефиниций выражаемых ими понятий.

Дефиниция – это краткое определение какого-либо понятия, отражающее существенные, качественные признаки предмета или явления и, одновременно, особа текстовая конструкция.

Применительно к нормативному правовому акту дефинирование обеспечивает, а соответствующий элемент текста адекватно раскрывает содержание понятия, называя его родовые и (или) видовые признаки, сжатые и обобщающие характеристики.

Дефиниция должна быть построена четко, логично, последовательно. Согласно теории права е присущи, как правило, четыре элемента:

- 1) определяемое понятие, то есть то, что определяется;
- 2) предикат – то, что говорится об определяемом;
- 3) родовой признак, то есть качество, которое присуще ряду родственных предметов или явлений;
- 4) видовое отличие – качество, характерное только для данного определяемого понятия.

Вопрос о месте дефиниции в муниципальном нормативном правовом акте решается в зависимости от содержания и общей структуры акта.

Продуктивным видится подхода, когда статья муниципального нормативного правового акта составляется из предписаний, одно из которых представляет собой определение какого-либо конкретного понятия, а другие определяют его правовой режим.

В науке права выработаны общие правила составления нормативно-правовых дефиниций, уместные и для муниципального нормотворчества:

1) в дефиниции должны быть отражены (перечислены) не все, а только существенные признаки понятия;

2) дефиниция должна быть по возможности «явной», т.е. текстуально обособленной, наглядной для общего восприятия;

3) в дефиниции должны быть отражен объем понятия – множество, к которому принадлежит объект; совокупность предметов или явлений, обладающих аналогичными признаками;

4) дефиниция не должна провоцировать юридически несостоятельную синонимию понятий (и терминов);

5) дефиниция должна корректно отображать родовидовые соотношения объемов понятий (орган местного самоуправления – представительный орган местного самоуправления).

Аксиома в общем значении – это исходное положение лежащее в основе доказательств других положений (теорем) научной теории и применимое в данной науке без доказательства.

Юридические аксиомы наиболее общим образом могут быть определены как элементарные, имеющие самостоятельную правовую значимость, не делимые далее по критерию смысловой определенности и достаточности, информационные моноблоки системы права, выполняющие также предопределяющее и конструктивное значение по отношению к нормам права и другим, обладающим резюмирующим потенциалом правовым установлениям. Вопрос о том, насколько юридические аксиомы актуальны для техники муниципального нормотворчества остается открытым. Скорее всего, здесь следует ограничиться тщательно взвешенным использованием наиболее значимых конституционных аксиом российского права, например: «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», избегая при этом стилистически необоснованного дублирования и помня о требованиях нормотворческой экономии и оптимизации текстов права.

Юридические аксиомы по своей природе близко стоят к принципам права, а, по мнению некоторых авторов, они являются идеологическим предпосылками последних. Различаются же они, главным образом, по масштабу правового воздействия, поскольку принципы права, пронизывая нормативно значимым образом всю его систему, предполагают и получают последовательную вертикальную и разнообразную горизонтальную конкретизацию. Отправляясь от непосредственно конституционных принципов, мы получаем развернутую многоуровневую систему конкретизированных принципов права и законодательства.

Нередко аксиомы права отождествляют также с правовыми декларациями, что неверно.

К признакам деклараций как особого типа нормативных правовых предписаний, относятся:

1) обоснование причины издания (принятия) нормативного правового акта, его социально-политического значения и направленности; наличие призывов, обращений и других положений, не содержащих конкретных правил поведения, непосредственно нормативного характера;

2) отсутствие санкционной защиты закрепленных положений, каких-либо прямых и непосредственных отсылок к мерам и средствам государственно-властного обеспечения;

3) своеобразная форма изложения нормативно значимой информации: дескриптивный, повествовательный характер с акцентом на цели и перспективы развития общественных институтов;

4) размещение (закрепление) во вводных частях (элемента) нормативного правового акта: преимущественно в преамбуле, значительно реже – первые статьи;

5) выраженные особенности функционального назначения: не регламентируя непосредственно поведение субъектов правового воздействия, побуждают их к ответственному и добросовестному восприятию морально-политических, идеологических, экономических и других целей социального

развития, формируют правовую установку содействия утверждения конституционного правопорядка;

б) специфическая форма реализации нормативного потенциала; субсидиарная с другими элементами системы права, с учетом требований юридической техники правоприменения.

Субъектом муниципального нормотворчества не следует пренебрегать ресурсом правовых деклараций, которые, при надлежащем юридико-техническом подходе, позволяют доиваться более высокого уровня ответственной коммуникации и взаимодействия муниципальной власти с населением муниципальных образований.

Юридические конструкции признаются современной наукой ключевым первичным элементом языка права.

Термин «юридическая конструкция» многозначен. Это средство и прием (конструирование) юридической техники известны со времен Древнего Рима. Авторитетная научная школа конструктивной юриспруденции, превозносит юридические конструкции как главное средство, которым располагает правовая наука в сфере нормотворчества, особенно при решении вновь обозначившихся проблем и заполнении пробелов в праве.

В отечественной теории права юридическую конструкцию определяют как идеальную модель, отражающую сложное структурное строение урегулированных правом общественных отношений, юридических фактов или их элементов. При создании нормативной юридической конструкции имеет место абстрагирование, отвлечение от многообразия видов и свойств общественных отношений и сопутствующих социальных факторов. Связь разработанной (смоделированной) юридической конструкции с подлежащим упорядочению общественным отношением или его элементами имеет характер сходства на уровне существенных признаков урегулированных правом общественных отношений.

Юридическое конструирование позволяет нормативно отразить и закрепить в правовом тексте и юридических отношениях научно осмысленную, закономерную, последовательную, логичную взаимосвязь структурных элементов различных правовых явлений. Для того чтобы юридическая конструкция соответствовала своему назначению, она должна удовлетворять следующим условиям:

- содержательная полнота: охватывать все возможные частные случаи в сфере направленности своего воздействия;

- последовательный характер: юридическая конструкция не должна составлять исключения из более общих юридических положений и должна быть согласована с ними; решение всех частных вопросов, относящихся к юридической конструкции должно иметь логическое выражение;

- внешняя «простота», обеспечивающая высокую вероятность адекватного понимания смысла и назначения сконструированного нормативно значимого положения.

Использование юридических конструкций в нормотворческой практике облегчает формулирование регулирующих положений, придает им целостность и определенность. Субъект муниципального нормотворчества должен знать, что в каждой отрасли права существуют устоявшиеся конструкции, состав и разработанность которых являются одним из показателей технико-юридического уровня развития данной отрасли права.

Важнейшая задача при создании нормативных положений муниципального уровня становится подбор и корректная адаптация надлежащих юридических конструкций. Следует учитывать, что в юридические конструкции осмысленно связанным образом входят иные его первичные элементы права, прежде всего принципы, ценности и цели, которые только до определенного момента можно рассматривать с позиции их принадлежности определенному правовому институту или отрасли. Момент этот связан с признанием того, что современное право есть в целом единая конструкция, алгоритм функционирования и вариативные параметры

которой задаются текстом национальной конституции. Однако образующие систему права локально-агрегатные юридические конструкции не перестают быть элементарно сложными и законченными по характеру и назначению. Все юридические конструкции обеспечивают перенос общеправовой конституционной энергии в актуально конкретизированные нормы, предписания и требования, а значит и переход от объективного права к субъективным правам и обязанностям конкретных лиц. При этом юридические конструкции «должны» учитывать и отражать, что правовые отношения, – все равно публично-правового или частноправового характера, – связывают лиц, наделенных неотчуждаемыми правами и свободами.

Оценочные юридические понятия не обладают достаточно ясным содержанием и отчетливым объемом. Они обобщают признаки юридически значимых явлений в форме типизации («молодой специалист», «малообеспеченная семья» и т.п.).

Чрезмерное и неоправданное включение оценочных понятий в муниципальные нормативные правовые акты неизбежно негативно сказывается на качестве правового регулирования. Вместе с тем, оценочные объективно неизбежны и необходимы в любой версии развитой вербальной коммуникации; их всегда и, нередко, в значительном количестве можно найти во всяком нормативном правовом акте. Данное обстоятельство неоднозначно оценивается юридической наукой и практикой.

В ряде случаев в «избытке» оценочных понятий находят решающее подтверждение несовершенства нормотворческой деятельности, критического отступления от требований юридической техники, предопределяющего, в том числе, угрозы коррупционного характера. Однако, конституционное правопонимание исключает подобные крайние оценки, признавая и исключительное значение конструктивного потенциала оценочных понятий для необходимой индивидуализации правового воздействия. Непосредственно действующие права и свободы человека и гражданина, общий принцип верховенства права предполагают, что субъект

нормотворчества, оставаясь в рамках своей конституционной компетенции, может и должен избегать исчерпывающей детальной регламентации, прибегать к общедозволительному и «рамочному» регулированию общественных отношений с использованием оценочных понятий. Тем самым он реализует свою конституционную дискрецию, обеспечивает возможность конституционных усмотрений в правоприменении и дает необходимую свободу выбора конституционно ответственным субъектам права. С учетом особенностей муниципального нормотворчества приведенные доводы справедливы и применительно к соответствующим практикам и требованиям юридической техники.

На муниципальном уровне не могут вырабатываться собственно юридические оценочные понятия. Смысл используемых оценочных понятий («значительный ущерб», «тяжелые жизненные обстоятельства» и др.) должен устанавливаться путем обращения к содержанию нормативных правовых актов других уровней публичного властвования. Для уяснения содержания оценочных понятий, получающих факультативное юридическое значение вследствие использования их в текстах права, субъектам муниципального нормотворчества необходимо обращаться к источникам медицинских, психологических, религиоведческих, экономических, технических и иных видов знания.

В зависимости от характера наиболее общих признаков обобщаемых явлений оценочные понятия можно подразделяют на качественные и количественные. Качественные оценочные понятия (например, «недостойное поведение заявителя») выражают свойства, признаки обобщаемых явлений в зависимости от конституционно приемлемой ценностной ориентации. Количественные оценочные понятия включают такие свойства и признаки предметов, которые имеют определенные параметры, отражают степень соответствия данных признаков ценностной ориентации законодателя, их интенсивность (к примеру, «крупный ущерб»).

В зависимости от степени нормотворческой конкретизации оценочные понятия классифицируют на: абсолютно оценочные, содержание которых может быть раскрыто исходя из общих представлений об обозначаемом ими явлении или процессе (аморальное поведение); относительно оценочные – существуют легальные (нормативно определенные) рамки правильного понимания обозначаемого ими явления или процесса («легкий вред здоровью»).

С учетом конституционных особенностей своей компетенции субъекты муниципального нормотворчества могут ориентироваться на следующие, выработанные юридической наукой, правила оперирования оценочными понятиями.

Во-первых, необходимо оценить риски использования (включения в текст нормативного правового акта) общего или отраслевого оценочного понятия.

Во-вторых, убедиться в целесообразности использования существующего легального понятия: понять, возможно ли достижение целей муниципального правового регулирования без его использования.

В-третьих, подумать о том, насколько оптимально именно данное оценочное понятие для достижения целей муниципального правового регулирования и не существуют ли близкие ему по смыслу, но более определенные понятия.

В-четвертых, к конструированию «собственных» понятий оценочного характера субъекту муниципального нормотворчества допустимо прибегать только в крайних, объективно необходимых случаях, опираясь при этом на ресурсы и разработки различных гуманитарных и естественных наук.

Юридически значимые предположения

Особую роль в арсенале юридической техники играют правовые предположения. К ним относят юридические презумпции и фикции.

Презумпция (praesumptio) в переводе с латинского означает предположение. По логике образования презумпции – это явления, имеющие индуктивный характер, т.е. абстрактные положения, где на основе отдельных частных признаков, ситуаций, положений путем умозаключения делается общий вывод – формулируется презумпция.

Юридические презумпции возникли как элемент, способ, прием юридической техники в эпоху римского права. Правовую презумпцию можно определить как юридически (нормативно) значимое и легально закрепленное предположение о наличии или отсутствии предметов, связей, явлений, основанное на связи между ними, и предметом, связями, явлениями наличными, подтвержденными жизненной практикой.

Правовые презумпции в собственном (узком) смысле – опровержимы: это вероятные предположения и степень их вероятности может быть различной. Презумпция, закрепленная в тексте муниципального нормативного правового акта, должна считаться действующей постольку, поскольку не доказано (не установлено) иное.

Ни одна отрасль современного права не обходится без презумпций (презумпция вины в гражданском праве; презумпция отцовства, презумпция равенства имущественной доли супругов в семейном праве и др.). Однако роль и значение тех или иных презумпций в правовом регулировании общественных отношений весьма неоднозначны.

Отраслевые презумпции переносятся («транслируются») в муниципальные нормативные правовые акты в ситуации осмысленной необходимости такой операции и при отсылке к источнику легального закрепления.

Относительно самостоятельны органы местного самоуправления при использовании в нормотворчестве общеправовых или конституционно сущностных презумпций (действующих во всех отраслях права). Среди презумпций этого типа можно выделить:

а) презумпцию конституционности намерений законодателя и принимаемых им законов (нормативных правовых актов);

б) презумпцию истинности и целесообразности норм права, в соответствии с которой все юридические нормы предполагаются правильно отражающими общественные отношения и дающими им адекватную оценку;

в) презумпцию правосубъектности лиц и организаций, вступающих в правовые отношения, предполагающую, что все участники ранее нормативно упорядоченных отношений наделены правовой субъектностью;

г) презумпцию добросовестности, обязывающую органы и должностных лиц местного самоуправления воспринимать граждан и юридические лица, которым они адресуют свои нормативные предписания как, во всяком случае, не склонных к совершению противоправных действий или злоупотреблениям правом, руководствующих также этическими и нравственными принципами;

г) презумпцию знания законов (в широком смысле) всеми субъектами права (помологическая презумпция).

Фикция, фиктивное – проявление небытия, относится к небытию как к своей сущности.

Правовая фикция – несуществующее фактически, с высокой степенью вероятности, положение, легально признанное существующим и ставшее в силу этого общеобязательным для целей регулирования общественных отношений.

Юридическая фикция – прием нормотворческой техники, состоящий в признании существующего несуществующим и наоборот и утверждении правового значения такого признания. Использование фикций в нормотворчестве позволяет оптимизировать содержание и объем принимаемых актов. По способу выражения нормативно значимые фикции могут быть сформулированы в виде суждений (отрицательных или утвердительных), а также в виде неопровержимых предположений.

Смысл (назначение) нормативной юридической фикции – преодоление не терпимой для права неопределенности. Юридические фикции позволяют избежать тупиковых ситуаций в отношениях (конфликтах, спорах), объективно требующих правового упорядочения. Объектом регулирования с использованием юридической фикции являются те обстоятельства, которые находятся в состоянии непреодолимой неизвестности. Таким обстоятельствам фактически приписывается значение юридических фактов: например, признание (запись) усыновителей родителями ребенка или изменение даты рождения усыновленного ребенка. При этом юридическая фикция имеет императивный характер.

Специфика фикций как положений заведомо неистинных и сознательно используемых субъектом нормотворчества обуславливает то, что они в основном расположены в гипотезах или диспозициях императивных норм. Заимствуя отраслевые фикции, субъект муниципального нормотворчества должен учитывать, что Фикция по природе императивна, независимо от принадлежности к той или иной отрасли права, и в подавляющем большинстве случаев неопровержимы.

Юридикотехническая логика и правила нормотворческого процесса

Любой нормотворческий (правотворческий, законотворческий) процесс включает несколько стадий, для каждой из которых уточняются свои требования юридической техники.

Первой (начальной) в ряду нормотворческих стадий можно считать выработку концепции проекта нормативного правового акта. Концепция проекта нормативного правового акта это – «аналитическая нормативная модель с вариантами правового поведения, с примерной структурой акта, его связями с другими актами, возможными последствиями и оценкой эффективности действия».

Отправляясь от общетеоретических положений, концепцию проекта муниципального нормативного правового акта следует понимать как

автономный прием юридической техники, представляющий собой официальное выражение правовых позиций ее составителей в форме специально подготовленной научно-практической прогнозной информации, содержащей определенную экономически оправданную системную трактовку юридически значимой деятельности, механизм ее правового опосредования и реализации, выступающую развернутым обоснованием необходимости подготовки и принятия конкретного акта.

Ошибочная концепция муниципального нормативного правового акта – официально реализованное добросовестное заблуждение, результат неправильных (виновно-неосторожных) действий органа местного самоуправления при разработке концепции проекта, нарушающих общие принципы либо конкретные правила юридической техники, не соответствующих уровню и закономерностям объективно необходимого развития муниципального правового регулирования и влекущих путем принятия дефектной концепции проекта неблагоприятные социальные и юридические последствия для интересов муниципального образования и проживающих на местной территории лиц.

Форматирование и формальное структурирование текста муниципального нормативного правового акта

К доктринальным требованиям юридической техники примыкают правила внешнего (дизайнерского) форматирования и формального конструирования текстов нормативных правовых актов.

Согласно общепринятым представлениям муниципальный нормативный правовой акт должен:

быть принят в надлежащей форме;

определять порядок или дату (срок) вступления акта в силу;

иметь соответствующие реквизиты, включая:

содержать наименование органа местного самоуправления, принявшего акт;

иметь название, в краткой форме отражающее предмет правового регулирования и соответствующее содержанию акта;

содержать дату и место принятия и (или) подписания;

содержать полное наименование должности лица, подписавшего акт;

иметь идентификационный и регистрационный номер акта;

содержать сведения об источнике официального опубликования акта.

При формулировании наименования проекта муниципального нормативного правового акта следует помнить, что оно должно не только корректно отображать основной предмет правового регулирования, но быть четким и максимально информационно насыщенным с тем расчетом, чтобы исполнители могли изначально верно определить актуальность акта и при необходимости быстро отыскать. Муниципальные нормативные правовые акты со сложными и неоправданно длинными наименованиями загромождают систему правового регулирования, затрудняют систематизацию и применение права.

Логику нормативной правовой регуляции должны выражать и обеспечивать, в том числе, разбивка текста на внутренние элементы и очередность их изложения.

Структурные части текста любого нормативного правового акта нумеруются и при необходимости получают соответствующие заголовки (наименования). По правилам юридико-технической очередности, в нормативно-правовом акте вначале излагаются цели и принципы утверждаемого правового воздействия, затем более конкретные нормативные положения. Изложение материально-правовых положений предшествует изложению установлений процедурно-процессуального характера.

Формальную структуру проекта текста муниципального нормативного правового может (но не обязательно) открывать преамбула (введение). Здесь могут быть определены цели и задачи муниципального нормативного правового акта.

В случае если, исходя из вида и назначения муниципального нормативного правового акта, введение преамбулы видится целесообразным, соблюдаются следующие правила юридической техники. Преамбула не содержит самостоятельные нормативные предписания; не делится на статьи; не содержит ссылки на другие муниципальные нормативные правовые акты, подлежащие признанию утратившими силу и изменению в связи с изданием данного акта; не содержит легальные дефиниции; не формулирует предмет регулирования; не нумеруется.

Вводные (общие) содержательные элементы муниципального нормативного правового акта должны определять, во-первых, предмет правового регулирования: сферу общественных отношений, субъекты, объекты, ситуации, на которые распространяется его действие. При этом правила юридической техники позволяют использовать прием апофатического исключения, указывая предметные аналоги на которые действие акта не распространяется и (или) особенные условия, при которых акт действует в обозначенной предметной сфере.

Во-вторых, вводные (общие) положения муниципального нормативного правового акта должны обеспечивать содержательную характеристику актуальных средств правового регулирования и прежде всего – тех принципов, на котором оно основывается, и цели, которые преследует.

В третьих – целесообразна и в ряде случаев необходима вводная (терминологическая) конкретизация компетенции, субъективных права и обязанностей, юридической ответственности подпадающих под действие акта лиц. В этой связи уместно использовать (имплементировать и конкретизировать) актуальные нормативные дефиниции.

Несущая (основная, содержательно определяющая) часть муниципального нормативного правового акта должна содержать нормативно значимые положения, обеспечивающие достижение намеченных целей и поставленных задач и облеченные в системно связанные положения и конструкции.

Заключительная часть муниципального нормативного правового акта должна содержать положения, устанавливающие и (или) конкретизирующие порядок (и условия) вступления акта в действие, а также, при необходимости, определяя срок такого действия.

Деление «основного» текста проекта муниципального нормативного правового акта на структурные единицы упрощает пользование им, улучшает его внутреннее построение и систематизацию, осуществление ссылок, помогает быстро ориентироваться в нормативном материале.

В Российской Федерации употребляются, преимущественно, следующие структурные единицы муниципальных нормативных правовых актов (по нисходящей): глава; статья.

Глава проекта муниципального нормативного правового акта нумеруется арабскими цифрами; имеет наименование. Обозначение главы печатается с прописной буквы и абзацного отступа. Наименование главы печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера главы, после которого ставится точка.

Пример:

Глава 5. Права, обязанности и ответственность администрации муниципального образования в сфере обеспечения общественной безопасности.

Статья проекта муниципального нормативного правового акта является его основной структурной единицей; имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами; имеет наименование, но в исключительных случаях может его не иметь.

Обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование статьи печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера статьи, после которого ставится точка.

Пример:

Статья 3. Глава муниципального образования

1..... (часть 1)

2..... (часть 2)

Если статья не имеет наименования, то точка после номера статьи не ставится и обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа полужирным шрифтом.

Статья подразделяется на части и/или пункты, подпункты и абзацы.

Части (пункты) статьи проекта муниципального нормативного правового акта обозначаются арабской цифрой с точкой.

Пункты (при необходимости) подразделяются на подпункты, обозначаемые цифрами или строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

В исключительных случаях части, пункты и подпункты статьи могут подразделяться на абзацы.

Проекты муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в акты аналогичного вида, а также проекты, содержащие перечни актов, признаваемых утратившими силу, имеют особую структуру статьи.

Такие проекты: не имеют наименований статей; делятся на пункты, нумеруемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой, или на абзацы, не имеющие обозначений.

Пункты могут делиться на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

Нумерация глав, статей, других структурных единиц проекта муниципального нормативного правового акта должна быть сквозной. Недопустима, например, отдельная нумерация статей каждой главы.

Недопустимо изменять нумерацию глав и статей муниципального нормативного правового акта при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных единиц акта.

Недопустимо изменять нумерацию частей статей, пунктов и буквенное обозначение подпунктов частей статей муниципального правового акта при

внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных единиц статьи акта.

Если дополнения вносятся в конец муниципального нормативного правового акта, то необходимо продолжать имеющуюся нумерацию глав, статей (например, последней была глава 5 – формулируется: «дополнить главой 6»; последней была статья 7 – «дополнить статьей 8»).

Если дополнения вносятся в конец структурной единицы статьи муниципального нормативного правового акта, то также необходимо продолжать имеющуюся нумерацию (например, в статье последней частью была часть 2 – формулируется «дополнить частью 3»; в части последним пунктом был пункт 3 – «дополнить пунктом 4» и т.д.).

Если муниципальный нормативный правовой акт дополняется новыми структурными единицами, то новые структурные единицы необходимо обозначать дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями (например, глава 5.1, статья 7.2, часть 2.1, пункт 3.3, подпункт "б.1").

В статьях о вступлении в силу проектов муниципальных нормативных правовых актов должно употребляться понятие «вступление в силу».

Пример:

Настоящее Положение вступает в силу по истечении 30 дней со дня его официального опубликования.

Целесообразно избегать включения в проект муниципального нормативного правового акта примечаний к главам, статьям или проекту в целом. Такого рода положения необходимо формулировать в качестве самостоятельных статей или включать непосредственно в текст той структурной единицы, к которой они относятся.

Примечание – это нетипичное нормативное установление, которое предназначено для специального текстового или символического подчеркивания, обособления какого-либо факта, обстоятельства, фрагмента публично-властной регламентации. Как прием юридической техники

примечание обеспечивает конкретизирующее дополнение установленных нормативных положений «вне» места их текстуальной локации. Оно, как правило, имеет особое обозначение в виде цифр, тире, звездочек либо термина «примечание».

Примечание обладает такой же юридической силой, какую имеет «сопровождаемое» нормативное предписание или муниципальный нормативный правовой акт в целом.

В случае отмены той или иной статьи (части, пункта) муниципального нормативного правового акта, отменяется и «сопровождающее» его примечание.

Примечания удобны, практичны и оправданы, когда муниципальный орган власти желает изменить или скорректировать сферу (направление) действия нормативного правового предписания, либо обозначить особенности правового режима, исключения из общего правила регулирования, в виде специальных льгот, преимуществ или обременений.

Примечания также целесообразны для оформления информации о ссылках на отмененные или измененные муниципальные нормативные правовые акты.

Достаточно часто в примечаниях помещаются нормативные перечни, классификации, приложения. Они могут использоваться также для уточнения значения использованных в муниципальном нормативном правовом акте многозначных терминов отраслевого законодательства.

Специальные правила конструирования муниципальных нормативных правовых актов

Особой разновидностью муниципальных нормативных актов выступают акты, направленные на внесение изменений и дополнений существующие (действующие) формы муниципального права.

Юрико-техническое выражение «внесение изменений и дополнений в действующие акты» может обозначать несколько направлений и

результатов нормотворческой практики. В частности, это значит: 1) убрать из текста существующего нормативного правового акта определенные слова или предложения (положения), цифры, знаки препинания, таблицы, схемы и. т.д. либо добавить новые; 2) исправить текст действующего акта или его часть внесением текста поправки; 3) заменить редакцию «работающего» акта или некоторых его частей; 4) пересчитать нумерованные структурные единицы закона; 5) приостановить действие закона; 6) продлить его действие. На практике указанные поправки, как правило, используются в комплексе, а последние два варианта могут пониматься как самостоятельные формы нормотворчества.

Конституционная доктрина права, нацеленная на максимальное обеспечение прав и свобод человек, исходит из того, что в ситуации чрезвычайного и постоянно возрастающего объема нормативной регламентации, затрудняющего адекватное восприятие установленных требований и предписаний, оптимальной формой внесения изменений и дополнений в муниципальные правовые следует признать новую редакцию акта или его отдельных частей (статей, их частей и пунктов). Если общее число планируемых изменений и дополнений в муниципальный нормативный правовой акт может существенно затруднить последующее восприятие его смысла и содержания, целесообразно оформлять проект как новую редакцию акта.

В науке права обоснованы следующие основные юридико-технические правила внесения поправок (изменений и дополнений) в муниципальные нормативные правовые акты:

– не допускается внесение нормативных положений временного характера в основной, «постоянно действующий» акт; если такая необходимость все-таки возникает и носит достоверный характер, принимают отдельный акт, обеспечивающий решение задач временного правового регулирования;

– все изменения и (или) дополнения должны быть изложены строго по порядку, постатейно, с указанием точной структурной единицы акта, куда они вносятся;

– при внесении поправок в отдельные статьи или структурные единицы статей акта не нужно указывать главу, куда они относятся;

– при внесении дополнения в виде главы (статьи), которая находится на пересечении (стыке) глав (статей), необходимо указать точное месторасположение новой главы (статьи) со ссылкой на соответствующую главу (статью). Например, «внести в Устав муниципального образования... (источник опубликования) статью... следующего содержания: ...» или «Главу ... (источник опубликования) дополнить статьей следующего содержания: ...» или «часть первую статьи... (источник опубликования) дополнить пунктом... следующего содержания: ...»;

– изменения и (или) дополнения в обобщенной форме (в том числе замена понятий и терминов «по тексту») не допускаются. Согласно общему правилу любое изменение или дополнение отмечают отдельно с указанием точной структурной единицы акта, которая изменяется и (или) дополняется. Исключением может быть поправка в обобщенной форме изменений и (или) дополнений в одну статью (или ее структурную единицу). Если другие изменения и (или) дополнения в эту статью отсутствуют, а заменяемое слово (слова) употребляется в одинаковых числе и падеже, то такое изменение и (или) дополнение должно быть оформлено так: «В статье... Устава муниципального образования... (источник опубликования) слова «...» заменить словами «...»; или «статью... Устава муниципального образования.... (источник опубликования) после слов «...» дополнить словами «...».

Если в статье муниципального нормативного правового акта меняется слово (или слова) в нескольких случаях, а заменяемое слово (слова) указано в разных числах и падежах и нет никаких других изменений и (или) дополнений в эту статью, то применяется следующая форма: "В статье...

Устава муниципального образования... (источник опубликования) слова «...» (в именительном падеже и единственном числе) в соответствующих числах и падежах заменить словами «...» (в именительном падеже и единственном числе) в таких же числах и падежах».

При внесении поправок сначала указывается, какая структурная единица муниципального нормативного правового акта изменяется и (или) дополняется, а потом уточняется характер изменений и (или) дополнений.

Порядок оформления изменений и (или) дополнений заключается в том, что начинать вносить поправки надо с самой малой структурной единицы: «Подпункт «в» пункта 2 части первой статьи 15 Устава муниципального образования... дополнить словами следующего содержания «...» или в подпункте «в» пункта 2 части первой статьи 18 Устава муниципального образования... слова «...» заменить словами «...».

При записи текста изменений и (или) дополнений в действующий муниципальный нормативный правовой акт используются кавычки. Если изменений и (или) дополнений несколько и вносятся они в различные структурные единицы статьи акта, то надо придерживаться следующей формы: «Статья 1. Внести в Устав муниципального образования... (источник опубликования) изменения и дополнения:

- 1) в статье... в части первой слова «...» заменить словами «...»;
часть вторую после слов «...» дополнить словами «...»;
часть третью дополнить пунктом «...» следующего содержания: «...»;
часть четвертую дополнить предложением следующего содержания «...»:
- 2) второе предложение пункта два части второй статьи... исключить;
- 3) статью... изложить в следующей редакции: "Статья... "; и т.д.

Если требуется замена некоторых слов, удаление слов и (или) дополнение словами текстов статей муниципального нормативного правового акта необходимо оформить так, чтобы было понятно, какая часть текста изменяется, удаляется и (или) дополняется, как будут проставлены

знаки препинания после внесения в текст поправок. Если это дополнение, то обязательно указываются слова, после которых оно вводится: "Статью... после слов «...» дополнить словами «...»».

Если дополнение по тексту вводится в конце статьи или части статьи, пункта, подпункта, абзаца, то используется формулировка: «Статью... (часть... статьи, пункт..., подпункт..., абзац... дополнить словами «...»».

Знак препинания, который употреблялся в конце дополняемой структурной единицы муниципального нормативного правового акта, должен сохраниться после внесенных поправок без указания на него. Бывают случаи, когда заменяемый текст содержит и слова, и знаки препинания. Для того чтобы привести их в соответствие с грамматическими правилами, при внесении правки последним пунктом, подпунктом или абзацем или исключении последнего пункта, подпункта, абзаца перечня, который находится внутри статьи, необходимо заменить знаки препинания в предпоследнем пункте, подпункте, абзаце.

Чтобы привести в соответствие знаки препинания при внесении правки последним пунктом, подпунктом или абзацем, или при исключении последнего абзаца перечня внутри статьи, при признании утратившим силу последнего пункта или подпункта перечня внутри статьи, необходимо заменить знак препинания в предпоследнем пункте, подпункте, абзаце.

При дополнении статьи муниципального правового акта структурной единицей между уже имеющимися употребляют слово «новый», в частности (если в статье как минимум две части): «Статью 28 Устава муниципального образования...(источник опубликования) дополнить новой частью второй следующего содержания: «2. ...», или (если в части статьи как минимум два пункта) «Часть вторую статьи 31 Устава муниципального образования...(источник опубликования) дополнить новым пунктом п. 1 следующего содержания «...»);", или (если в структурной единице статьи есть абзацы) «Часть вторую статьи 2 дополнить новым абзацем третьим следующего содержания: «...»».

При дополнении статьи частями, которые требуется расположить в конце статьи, в обязательном порядке указываются порядковые номера новых частей. Нумерованные структурные единицы (части, пункты и подпункты), которые следуют за новой частью, новым пунктом, новым подпунктом, необходимо пересчитать. Если статья состоит из одной части, а затем дополняется другой или несколькими, то надо внести изменение в первую часть, пронумеровав ее, а потом дополнить текстом.

Если необходимо одну структурную единицу законодательного акта представить в новой редакции, то применяется такая формулировка: «Внести в статью... Устава муниципального образования...(источник опубликования) изменение, изложив ее в следующей редакции: «Статья... «...». В этом случае наименование муниципального нормативного правового акта будет: «О внесении изменения в статью...».

Правовые последствия нарушений правил юридической техники муниципального нормотворчества

Отступление от требований юридической техники в практике муниципального нормотворчества неизбежно снижает эффективность соответствующего правового регулирования, а в ряде случаев ведет к нарушениям требований законности и правопорядка.

Согласно научной классификации деструктивные следствия пренебрежения или отступления от правил юридической техники в муниципальном нормотворчестве, не имеющие характер противозаконных действий, проявляются, в частности, в наличии коллизионных и фактически недействующих муниципальных правовых актов.

Коллизионные правовые акты – акты, не учитывающие или прямо игнорирующие нормы, предусмотренные другими правовыми актами того же уровня власти. Это возможно, например, в случаях, когда муниципальный орган не очень хорошо ориентируется в собственных ранее принятых актах (возможно при смене власти), когда при принятии нового акта не вносятся

изменения в старые или не отменяются ранее действовавшие нормативные акты, когда акты принимаются без указания четких сроков вступления их в силу (в том числе не предусматривают необходимости переходного периода), а также в случае принятия «политических решений» в отношении каких-либо субъектов или объектов правоотношений. При этом субъекты правоприменения часто оказываются в неопределенной ситуации, а правовые акты не могут полноценно применяться до формирования судебной практики. Устранение коллизионных норм возможно путем толкования правового акта либо внесения в него соответствующих изменений.

Фактически недействующие правовые акты – не отмененные (не признанные утратившими силу) правовые акты, которые по каким-либо причинам не могут быть реализованы. Это, например, акты, реализация которых зависит от принятия разного рода вспомогательных подзаконных актов иными правотворческими органами, при длительном отсутствии таких актов. Данные правовые акты будут относиться к разряду недействующих в двух случаях: 1) если вступление в силу принятого в установленном порядке правового акта зависит от момента вступления в силу вспомогательного акта; 2) если вступивший в законную силу правовой акт не может быть реализован без вспомогательного акта. Поэтому муниципальные нормативные правовые акты могут считаться недействующими как короткий, так и довольно длительный период времени – все зависит от усмотрения правотворческого органа, ответственного за издание (принятие) вспомогательного акта. Стимулирующий эффект для таких органов имеют установление конкретных сроков для принятия вспомогательных актов и применение мер ответственности к лицам, виновным в срыве этих сроков. Однако иногда проще переложить ответственность на другое лицо.

Разновидностью недействующих правовых актов являются неконтролируемые правовые акты, т.е. акты, не имеющие так называемого проект-менеджера. Чаще всего они появляются в сфере действия исполнительных (административных) органом местного самоуправления в

тех случаях, когда не установлено, кто конкретно (какой орган или должностное лицо) осуществляет контроль за их реализацией (в том числе за принятие соответствующим органом вспомогательных актов или за совершение какими-либо субъектами определенных действий). Это порождает ощущение необязательности установленных правовым актом предписаний и влечет его невыполнение.

Никакие доводы и аргументы целесообразности не могут быть оправданием принятия органами местного самоуправления незаконных решений и актов. Суд не вправе отказать в принятии заявления о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа местного самоуправления или должностного лица противоречащим закону полностью или в части, если заявитель считает, что этим актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами.

Разумеется, и заявитель не всегда оказывается прав в таких предположениях, но причиной и этого могут являться юридико-технические недоработки и ошибки субъектов муниципального нормотворчества.

Юридико-техническую состоятельность принимаемого муниципального нормативного правового акта, как уже отмечалось, во многом предопределяет конституционно-правовое определение предмета правового регулирования. При этом в рамках нормотворческой деятельности следует учитывать, что многие нормативные положения муниципального права, регулирующие на местном уровне имущественные, финансовые, земельные и другие отношения, являются адаптированными конкретизациями или элементами норм гражданского, финансового, земельного и других отраслей права. Причем границы каждой отрасли права (и правового института) не являются чем-то вполне определенным, и соответствующие вопросы постоянно дискутируются в науке права. Все более широкое научное признание получают также комплексные, межотраслевые правовые образования в механизме правового регулирования.

При подобных обстоятельствах неуклонно возрастает роль и значение правоустанавливающих актов и правовых позиций Конституционного Суда РФ, выступающих одновременно источником конкретизаций требований юридической техники муниципального нормотворчества и ориентиров, позволяющих избежать принятия незаконных актов.

Так, касаясь создания или возведения самовольной постройки на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения, – органы местного самоуправления городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) вправе принять решение о сносе самовольной постройки (индивидуальное правовое регулирование). Закрепляющий данное право ГК Российской Федерации (п. 4 ст. 222) одновременно обязывает органы местного самоуправления в течение семи дней со дня принятия решения направить лицу, осуществившему самовольную постройку, копию данного решения, содержащего срок для сноса самовольной постройки, который устанавливается с учетом характера самовольной постройки, но не может составлять более чем 12 месяцев.

В тот же срок органы местного самоуправления обязаны обеспечить опубликование в установленном порядке сообщения о планируемом сносе самовольной постройки и размещение данной информации на официальном сайте уполномоченного органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и на информационном щите в границах земельного участка, на котором создана самовольная постройка, в случае если лицо, осуществившее самовольную постройку, не было выявлено; в этом случае снос самовольной постройки может быть организован органом местного самоуправления, принявшим соответствующее решение, не ранее чем по истечении двух месяцев после

дня размещения сообщения о планируемом сносе такой постройки в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Таким образом, закрепленный в ГК Российской Федерации механизм принятия и самостоятельной реализации органами местного самоуправления решений о сносе зданий, строений или других сооружений, возведенных на земельных участках, не предоставленных в установленном порядке для этих целей (самовольных построек), предполагает что: 1. земельные участки, на которых они возведены, расположены в зоне с особыми условиями использования территорий или на территории общего пользования, либо в полосе отвода инженерных сетей; 2. самовольные постройки существенным образом ухудшают комфортную среду для проживания граждан, подвергают опасности их жизнь и здоровье, создают препятствия для надлежащего функционирования объектов, представляющих повышенную опасность; 3. лицо, осуществившее самовольную постройку, не выявлено. При отсутствии какого-либо из указанных в ГК Российской Федерации условий, решение о сносе в отношении зданий, строений или других сооружений органами местного самоуправления принято быть не может.

Поскольку такое публично-властное решение может быть оспорено в судебном порядке и отменено судом, органы местного самоуправления принимая новое решение уже не могут мотивировать доводами, которые были отклонены судом. Попытка принятия такого решения означала бы, по сути, нарушение конституционного права на судебную защиту. Избежать нарушения конституционной законности муниципальным органам позволяет установление Конституционного Суда РФ, согласно которому не исключается возможность принятия решений о сносе самовольных построек, основанных на новых фактических обстоятельствах, которые ранее не были предметом исследования в судах, например в случае, если после вынесения судебного постановления об отказе в удовлетворении искового требования о сносе самовольной постройки последняя была реконструирована и на ее основе создан новый объект, который не отвечает требованиям безопасности,

или если судом в ходе рассмотрения дела не оценивалось наличие либо отсутствие перечисленных в п. 4 ст. 222 ГК Российской Федерации специфических оснований для сноса самовольной постройки.

Легальные стандарты юридической техники муниципального нормотворчества

Исходя из конституционного единства правовой системы Российской Федерации и механизма публичного властвования легальные стандарты юридической техники муниципального нормотворчества – в их формально-ограниченном выражении – не могут иметь сколько-либо особенного содержания.

Постоянно усовершенствуемый федеральный стандарт подготовки нормативных правовых актов в основных своих положениях безусловно актуален и для муниципальных правовых актов.

Согласно этому стандарту:

- разработку проектов и принятие муниципальных нормативных правовых актов необходимо вести преимущественно на плановой основе;
- муниципальный нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими муниципальными органами или одним из них по согласованию с другими;
- проект муниципального нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными органами власти Российской Федерации и субъекта РФ, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством, а также если проект муниципального нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность с органами исполнительной власти;
- проект муниципального нормативного правового акта, созданный на бумажном носителе, визируется собственноручно руководителем органа местного самоуправления или его заместителем, а созданный в форме

электронного документа, – указанным руководителем (его заместителем) с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи;

- в определенных законом случаях проекты муниципальных нормативных правовых актов подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится в установленном порядке уполномоченными органами исполнительной власти;

- к проекту муниципального нормативного правового акта, оказывающего влияние на доходы или расходы местного бюджета, прилагается финансово-экономическое обоснование;

- подготовка проекта муниципального нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений соответствующего органа местного самоуправления с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе;

- при подготовке муниципального нормативного правового акта проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная экспертиза в порядке, установленном действующим законодательством;

- структура муниципального нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования;

- если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются;

- отдельные положения муниципальных нормативных правовых актов оформляются в виде частей или пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют; пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию; части и/или пункты (подпункты) могут включать структурированные абзацы;

- значительные по объему муниципальные нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки;

- при необходимости для полноты изложения вопроса в муниципальных нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, субъектов РФ и других муниципальных правовых актов, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

- если в муниципальном нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения;

- одновременно с разработкой проекта муниципального нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных муниципальных нормативных правовых актов или их частей;

- положения об изменении или о признании утратившими силу ранее изданных муниципальных нормативных правовых актов или их частей включаются в текст муниципального нормативного правового акта;

- если при подготовке муниципального нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные муниципальные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких соответствующих актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт.

В проект такого муниципального нормативного правового акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу;

- муниципальные нормативные правовые акты, созданные на бумажном носителе, подписываются (утверждаются) руководителем муниципального органа власти или лицом, исполняющим его обязанности, собственноручно, а

созданные в форме электронных документов, – с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи;

- подписанный (утвержденный) муниципальный нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

наименование органа (органов), издавшего акт;

наименование вида акта и его название;

дата подписания (утверждения) акта и его номер;

наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Ответственным субъектам муниципального нормотворчества следует ориентироваться также на следующие акты, содержащие стандарты правотворческой деятельности и нормы юридической техники.

1) Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении «Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.05.2007 N 9449);

2) Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (ред. от 28.09.2018) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»;

3) Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (рекомендованы Советом Государственной Думы для использования при осуществлении законопроектной деятельности; направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490).

С учетом конституционно-правового статуса муниципальной власти, при подготовке муниципальных нормативных правовых актов рекомендуется использовать также указанное ранее Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации».

Официальные правила разработки проектов муниципальных нормативных правовых актов

Легальные правила проектирования и разработки муниципальных нормативных правовых актов не имеют существенных отличий от разработок доктринального характера и носят в целом рекомендательный характер. Тем не менее, на практике, с учетом особенностей профессионального сознания лиц, наделенных публично властными полномочиями и компетенциями, именно легальным разработкам уделяется первоочередное внимание. В этом не ничего предосудительного. Ограничимся адаптированными извлечениями из некоторых соответствующих рекомендаций.

Необходимым этапом подготовки проекта муниципального нормативного правового акта выступает изучение состояния правового регулирования в соответствующей сфере, выявление места рассматриваемого муниципального нормативного правового акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. Прежде всего, следует установить, во исполнение или в связи и/или в соответствии с каким федеральным законом, подзаконным нормативным актом федерального уровня, законом субъекта РФ будет принят муниципальный нормативный правовой акт; соответствуют ли его принятие, основаниям, указанным в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Разрабатывая муниципальные нормативные правовые акты, конкретизирующие и детализирующие положения актов комплексного характера, важно иметь в виду, что существуют также акты, определяющие порядок их введения в действие и устанавливающие особенности применения отдельных положений данных правовых актов. В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется анализировать решения Конституционного Суда РФ, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также высших органов федеральной системы судебной власти.

При разработке (конкретизации и конструировании) нормативных положений муниципального правового акта следует отчетливо уяснить смысл вновь устанавливаемого нормативного положения, а также правовые последствия его применения, стараясь предупредить возникновение коллизий с учетом системного характера правового воздействия на общественные отношения. В частности, следует учитывать, что при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

Юридико-технические правила определения вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов не носят исчерпывающего и общего императивного характера. Здесь субъекты муниципального нормотворчества наделены известной свободой усмотрения, ограниченной только на уровне конституционных положений принципиального характера. Однако будучи конкретизированными и легализованными, они подлежат безоговорочному исполнению.

Так, согласно ст. 54 Устава города Твери, муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает город Тверь, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования, если соответствующим муниципальным нормативным правовым актом не установлен более поздний срок вступления его в силу (ч. 1).

Решения Тверской городской Думы по вопросам организации ее деятельности, а также ненормативные акты Тверской городской Думы (обращения, заявления, иные акты декларативного характера) вступают в силу с момента их принятия (ч. 3).

Решения Тверской городской Думы о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ (ч. 4).

Иные муниципальные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления города Твери вступают в силу с момента их подписания, если в соответствующем муниципальном правовом акте не установлен иной порядок его вступления в силу (ч. 5).

Юридическая техника муниципального нормотворчества в фокусе публично-властного и общественного контроля

В Российской Федерации существует ряд институциональных публично-властных и общественных ресурсов и средств, прямо и косвенно направленных на контроль над качеством результатов муниципального нормотворчества в связи с необходимым соблюдением требований юридической техники.

В частности, юридическая техника муниципального нормотворчества специфическим образом оценивается, и, соответственно, стимулируется ее совершенствование, в контексте осуществляемой в Российской Федерации прокурорской надзорной деятельности.

К числу основных направлений такой деятельности федеральным законодателем отнесены:

- надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений;

- надзор за законностью правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления их должностными лицами, осуществляемый независимо от поступления информации о нарушениях законности;

- надзор за соответствием уставов муниципальных образований Конституции РФ и федеральным законам, осуществляемый исходя из установленного распределения полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее субъектами и органами местного самоуправления.

Отдельного упоминания заслуживает институт государственной регистрации муниципальных нормативных правовых актов на федеральном и субфедеральном (региональном) уровнях.

Федеральные требования к ведению регистров муниципальных правовых актов установлены Правительством РФ в соответствии с положением ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Регистры ведутся в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является Министерство юстиции РФ.

В критериях юридической техники регистр муниципальных правовых актов есть форма их электронной инкорпорации.

Пользование регистрами муниципальных нормативных правовых актов позволяет органам местного самоуправления выбирать наиболее удачные решения вопросов местного значения, а наличие в нем экспертных заключений органов государственной власти и мер прокурорского реагирования – избегать ошибок, прежде всего – юридико-технического характера.

Доступ к текстам муниципальных нормативных правовых актов, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов, обеспечивается через портал Министерства юстиции РФ «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Как уже отмечалось, без государственной регистрации принятый устав муниципального образования не имеет юридической силы. Государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Уставы муниципальных образований Тверской области подлежат регистрации в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Тверской области.

При этом регистрирующий орган:

- проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ на дату государственной регистрации данного устава муниципального образования;

- проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования, в том числе проводит антикоррупционную экспертизу устава муниципального образования;

- присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;

- включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ.

Субфедеральные (региональные) регистры муниципальных нормативных правовых актов выполняют, по сути, субсидиарную функцию систематизирующего и контрольного характера в рамках федеративного «разделения публично-властного труда».

Согласно Закону Тверской области от 09.12.2008 № 132-ЗО (ред. от 02.06.2015) «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Тверской области», муниципальные нормативные правовые акты должны содержать: номера и даты регистрации муниципальных нормативных правовых актов; реквизиты муниципальных нормативных правовых актов (вид акта и наименование принявшего его органа или должностного лица,

дата принятия (подписания) акта, его номер и наименование); сведения об источнике и дате официального опубликования (обнародования). И хотя, как таковые, данные установления ничего принципиально нового не содержат, они дополнительно ориентируют субъектов муниципального нормотворчества на соблюдение требований юридической техники.

Еще одним комплексным инновационным институциональным ресурсом контроля и повышения качества юридико-технической состоятельности муниципального нормотворчества выступает экспертная оценка регулирующего воздействия муниципальных правовых актов и их проектов.

В частности, в соответствии с положениями ч. 6 ст. 7 и ч. 3 ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено проведение оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. При этом элементом механизма проведения ОРВ оказываются и сами предметно ориентированные муниципальные нормативные правовые акты.

В муниципальном нормативном правовом акте, устанавливающем порядок проведения процедуры ОРВ, рекомендуется закрепить предметную область проведения ОРВ, к которой относятся проекты и муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, установив при этом, что оценка регулирующего воздействия не проводится в отношении:

- проектов местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих налоги, сборы и тарифы, установление которых отнесено к вопросам местного значения;

- проектов муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих публичным слушаниям в соответствии со статьей 28 Федерального закона № 131-ФЗ.

При организации и проведении процедуры ОРВ и экспертизы могут применяться Методические рекомендации по организации и проведению процедуры ОРВ, утвержденные приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 159.

В муниципальном нормативном правовом акте, устанавливающем порядок проведения процедуры ОРВ, рекомендуется также закрепить механизмы учета выводов, содержащихся в заключениях об оценке регулирующего воздействия (обязательный учет данных выводов, специальные процедуры урегулирования разногласий по возникшим в ходе процедуры ОРВ спорным вопросам или иные механизмы).

Экспертиза действующих муниципальных нормативных правовых актов проводится уполномоченным органом в целях оценки достижения заявленных в ходе их разработки и принятия целей регулирования, эффективности предложенного способа правового регулирования, оценки фактических положительных и отрицательных последствий предложенного способа правового регулирования посредством анализа правоприменительной практики.

По результатам экспертизы уполномоченный орган в случае выявления в муниципальном нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, вносит в орган местного самоуправления, принявший муниципальный нормативный правовой акт, предложение об отмене или изменении муниципального нормативного правового акта или его отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, проводится в отношении актов, регулирующих

отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Итоговым выводом заключения об ОРВ являются выводы о достаточности или недостаточности оснований для принятия решения о введении предлагаемого органом-разработчиком варианта (проекта) предлагаемого правового регулирования, а также о наличии (отсутствии) в проекте муниципального нормативного правового акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов указанных субъектов и местных бюджетов.

Субъекты муниципального нормотворчества должны учитывать, что законом субъекта РФ устанавливается перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным. При этом законом субъекта РФ определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий.

В содержательно-ориентирующем выражении такие законы субъектов РФ, а равно и акты нормативные правовые акты органов местного самоуправления, оказываются, преимущественно, воспроизводящими положения актов федерального уровня. Так, применительно к порядку ОРВ муниципальных правовых актов в городе Тверь была проведена дублирующая методическая конкретизация.

Юридикo-техничeская оценка муниципальныx нормативныx правовых актов стимулирующей направленности

Текущее развитие институтов контроля юридического качества муниципального нормотворчества имеет выраженную тенденцию к диверсификации. Отдельное содержание приобрели, в частности, такие тесно связанные направления как инвестиционно-стимулирующее и антикоррупционное.

Так, согласно ч. 7 ст. 51 Устава города Твери, муниципальные нормативные правовые акты города Твери, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления города Твери в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом Тверской области.

Порядок проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов города Твери, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, устанавливается:

- 1) для правовых актов Тверской городской Думы – решением Тверской городской Думы;
- 2) для правовых актов Главы города Твери – постановлением Главы города Твери;
- 3) для правовых актов Администрации города Твери – постановлением Администрации города Твери.

Согласно ч. 4 ст. 53 Устава города Твери, проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной

деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления города Твери в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом Тверской области, за исключением:

1) проектов нормативных правовых актов Тверской городской Думы, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

2) проектов нормативных правовых актов Тверской городской Думы, регулирующих бюджетные правоотношения.

Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов.

Антикоррупционная экспертиза в сфере муниципального нормотворчества

В современной науке права коррупцию понимают как злоупотребление преимуществами публичного статуса ради личной выгоды.

Противодействие коррупции и борьба с ее проявлениям составляет одно из наиболее важных направлений публичного властвования и конституционной модернизации Российской Федерации. Утвержденный Указом Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147 «Национальный план противодействия коррупции на 2016-2017 годы» показывает, что в основе стратегии мер по совершенствованию организационного, экономического, правового, кадрового и информационного характера органы местного самоуправления определены как один из субъектов антикоррупционной деятельности. Наряду с прочим, органы местного самоуправления

связываются в этой связи особыми требованиями и формами оценки и контроля результатов их нормотворческой деятельности в институциональной версии антикоррупционной экспертизы.

Основным предназначением антикоррупционной экспертизы выступает обеспечение такого нормативного регулирования деятельности органов публичной власти, которое лишило бы должностных лиц возможности злоупотреблять своими полномочиями и снижало бы риски совершения ими коррупционных правонарушений.

Как актуальную тенденцию российской судебной практики отмечают все более последовательное рассмотрение судами наличие коррупционного фактора как самостоятельного основания для признания нормативного правового акта недействующим.

В Министерстве юстиции РФ проведение антикоррупционной экспертизы является неотъемлемой частью процедуры при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ.

Порядок проведения локальной антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов устанавливается уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

По сути, тем самым, на федеральном уровне задаются только стандарты соответствующей экспертной деятельности, определяются коррупциогенные факторы предполагающие учет и конкретизацию в Уставе муниципального образования.

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ, коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов

нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно

широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Согласно методике проведения антикоррупционной экспертизы утвержденной Правительством РФ, коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя муниципального уровня необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию актов, вторгающихся в компетенцию органа местного самоуправления или организации, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи муниципальных правовых актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в муниципальном правовом акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага);

и) нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Отдельно конкретизированы признаки муниципальных нормативных правовых актов (положений таких актов), содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. Признаками таких коррупциогенных факторов названы:

а) наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, – установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;

б) возможность злоупотреблений органов (должностных лиц) местного самоуправления или организаций в отношении права заявителя – отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций;

в) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

В различных муниципальных образованиях по-разному решается вопрос, какой орган местного самоуправления (или его структурное подразделение) будет осуществлять антикоррупционную экспертизу. Этим могут быть специальные рабочие группы, комиссии, экспертные включающие специалистов юридической службы, экспертов в области применения анализируемых муниципальных нормативных правовых актов, представителей общественности. Нередко миссия антикоррупционной экспертизы возлагается на исполнительные и контрольные органы местного самоуправления. Очевидно, что основная соответствующая нагрузка ложится при этом на муниципальных служащих.

Следует отметить, что едва ли не все приведенные выше легально конкретизированные критерии (признаки) коррупциогенных факторов (дефектов) муниципальных нормативных правовых актов не решают фундаментальной проблемы оценочных понятий. Например, синонимическое значение слова «вправе»: при формальном подходе к юридической технике нормотворчества недопустимый коррупционный ресурс вполне может быть обеспечен использованием таких контекстуально общих синонимов как «может», «определяет», «устанавливает», «решает (принимает решение)». Это еще раз подчеркивает, что необходимой предпосылкой любого, в том числе муниципального нормотворчества выступает конституционное правопонимание.

Литература

1. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012.
2. Астанин В.В. Антикоррупционная экспертиза в вопросах доктрины и практики // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 5–9.
3. Баранов В.М. Признаки ошибочности концепции законопроекта / Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: Материалы международного научно-практического круглого стола (29 – 30 мая 2008 года) / Под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М.: Проспект, 2009.
4. Баранов В.М. Юридическая техника: курс лекций / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2015.
5. Баранов В.М., Леонтенков А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права: Монография. Н. Новгород, 2006.
6. Давыдова М.Л. Юридическая техника (общая часть): учеб. пособие. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009.
7. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015.
8. Конституционное право и проблемы коррупции: видение молодых ученых. Коллективная монография / отв. ред. С.Н. Шевердяев. М.: Юстицинформ, 2016.
9. Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом. Учебно-методический комплекс (учебное пособие) / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016.
10. Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С.
11. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории: монография: М.: Норма: Инфра-М., 2016.

12. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
13. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М, 2009.
14. Пронина М.П. Юридическая техника внесения изменений в действующее уголовное законодательство // СПС КонсультантПлюс.
15. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. редактор и руководитель авторского коллектива Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2016.
16. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 3–9.
17. Шепелев А.Н. Язык права как самостоятельный функциональный стиль. Нижний Новгород, АКЮН, 2002.
18. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Норма, 2012.
19. Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. Правоведения при Правительстве Рос. Федерации; Под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: Эксмо, 2009.

Учебно-методическое издание

КРУСС Владимир Иванович,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой теории права
ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

ОСНОВЫ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ НОРМОТВОРЧЕСТВА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебно-методическое пособие

Отпечатано с оригинала автора

Подписано в печать 16.04.2019. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,5. Тираж 200. Заказ № 130.
Редакционно-издательское управление
Тверского государственного университета.
Адрес: 170100, г. Тверь, Студенческий пер. 12, корпус Б.
Тел. РИУ (4822) 35-60-63.