

На правах рукописи

Баранов Илья Николаевич

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ
ПРОЦЕСС**

Специальность: 12.00.02 - конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва-2016

Работа выполнена в секторе теории конституционного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук

Научный

руководитель: **Гранкин Игорь Васильевич**, доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные

оппоненты: **Антонова Нана Алиевна**, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тверской государственный университет»

Баженова Ольга Ивановна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Ведущая

организация: Юридический факультет Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева»

Защита состоится 06 октября 2016 года в 12.00 часов на заседании Диссертационного совета Д. 002.002.02 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119019, город Москва, ул. Знаменка, дом 10.

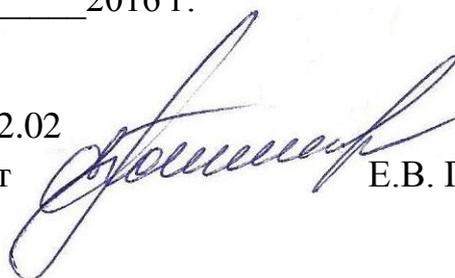
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук и на официальном сайте www.igpran.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета Д. 002.002.02

кандидат юридических наук, доцент



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ.

Актуальность темы исследования обусловлена значимостью муниципального правотворческого процесса в формировании и развитии правовой основы деятельности субъектов местного самоуправления. Результатом муниципального правотворчества являются муниципальные правовые акты, регулирующие муниципальные правовые отношения, дифференцированно учитывающие потребности населения различных видов муниципальных образований. Муниципальные правовые акты существенно дополняют статус органов местного самоуправления, определяют направления и формы их деятельности, обеспечивают укрепление организационной и экономической основ местного самоуправления, вовлечение в процессы решения вопросов местного значения населения муниципальных образований, а также создают условия для функционирования территориального общественного самоуправления и местных общественных объединений.

Широкий диапазон общественных отношений, регулируемых муниципальными правовыми актами, объективно диктует потребность постоянного совершенствования муниципального правотворческого процесса, улучшения деятельности его субъектов по формированию правовой основы местного самоуправления. Этим подтверждается актуальность проведения научных исследований содержания муниципального правотворческого процесса, а также поиска и обоснования новых идей, направленных на его совершенствование.

Активно развивающимся законодательством о местном самоуправлении определена динамичность муниципального правотворчества, его неразрывная связь с региональным и федеральным правотворческими процессами. В связи с этим требуется научно-теоретическое осмысление новых тенденций правотворческой деятельности,

разработка мер по обеспечению ее соответствия усилиям государства по укреплению местного самоуправления как основы конституционного строя.

Значимость данного научного исследования повышается и потому, что от состояния муниципального правотворческого процесса, в определенной степени, зависят содержание законодательства, эффективность функционирования всей системы публичной власти, предназначенной в Российской Федерации для защиты прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократии, обеспечения благополучия и процветания народов России.

Все выше отмеченное свидетельствует об актуальности исследования проблем, возникающих в сфере муниципального правотворческого процесса, осуществляемого в современных условиях реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы исследования. Общие проблемы осуществления правотворческого процесса относятся к числу проблем, которые исследуются как отечественными, так и зарубежными учеными-правоведами. В настоящее время накоплен значительный научный материал, изложенный в трудах С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, В.М. Баранова, Н.А. Богдановой, Н.В. Бондаря, Р.Ф. Васильева, Н.В. Витрука, А.И. Денисова, Е.П. Забелиной, В.Б. Исакова, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, Е.А. Лукашевой, О.В. Мартышина, М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Ю.А.Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной, В.Е. Чиркина, Ю. Л. Шульженко, других теоретиков права и специалистов по конституционному и муниципальному праву.

В контексте науки муниципального права важный научный вклад в исследование проблем муниципального правотворческого процесса внесли Н.А. Антонова, П.А. Астафичев, И.В. Бабичев, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, И.В. Гранкин, Н.А. Емельянов, Е.М. Ковешников, М.А. Краснов, И.И.

Овчинников, Г.Д. Садовникова, Н.С. Тимофеев, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина и другие правоведы.

В последние годы по проблемам муниципального правотворческого процесса были подготовлены и защищены как докторские, так и кандидатские диссертации. Их авторами являются Н.П. Алешкова,¹ Н.А. Антонова², Н.В. Ломакина³, О.В. Соловьева⁴ и другие ученые.

Однако в научных трудах по данной проблематике не уделено должного внимания роли населения в осуществлении правотворческой деятельности, не полно раскрыты организационно-правовой механизм принятия муниципальных правовых актов и критерии его эффективности. Представляется также, что в науке муниципального права пока еще не сформировалась в полной мере концепция муниципального правотворческого процесса.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе разработки и принятия муниципальных правовых актов, а также обусловленные этой деятельностью теоретические и практические проблемы.

Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовая основа муниципального правотворческого процесса, практика разработки и принятия муниципальных правовых актов.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений, обогащающих концепцию муниципального правотворческого процесса, а также предложений по совершенствованию деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса и регулирующих эту деятельность нормативных

¹ См.: Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010.

² См.: Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2009.

³ См.: Ломакина Н.В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

⁴ См.: Соловьева О.В. Нормотворчество органов муниципальной власти в современной России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград. 2007.

правовых актов. Достижение указанной цели предполагает решение следующих задач:

- проанализировать позиции ученых, исследующих муниципальный правотворческий процесс, высказать и обосновать собственные суждения о его содержании;
- выявить совокупность законодательных и других нормативных правовых актов, регулирующих муниципальный правотворческий процесс;
- определить принципы муниципального правотворческого процесса и его стадии;
- раскрыть содержание деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса;
- разработать критерии эффективности и стандарты муниципального правотворческого процесса;
- расширить содержание концепции муниципального правотворческого процесса;
- подготовить аргументированные предложения по совершенствованию правового регулирования муниципального правотворческого процесса.

Методологическую основу исследования образуют общенаучные методы диалектического познания, системного анализа и синтеза, обобщения практики деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса, а также сравнительно-правовой, историко-правовой, технико-юридический методы, метод правового мониторинга и метод социологического опроса, которые в совокупности составили методологию настоящей научной работы. Их применение позволило решить поставленные диссертационные задачи, выработать теоретические положения и практические рекомендации, направленные на совершенствование муниципального правотворческого процесса, и таким образом достичь цели исследования.

Теоретическую основу диссертации составляют разработанные в научных трудах названных выше ученых, правовые категории и понятия, используемые в науке муниципального права, научно обоснованная характеристика организации и сущности муниципального правотворческого процесса, научные обобщения практики деятельности его субъектов по разработке и принятию муниципальных правовых актов.

Эмпирическую основу исследования составляют акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, материалы палат Федерального Собрания Российской Федерации, органов публичной власти субъектов РФ и муниципальных образований по правотворческого процесса, а также заседаний Советов муниципальных образований субъектов РФ, иные аналитические материалы, публикации периодической печати, информация по теме диссертационной работы, размещенная в сети «Интернет».

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в настоящем научном труде раскрыты не получившие достаточного освещения в юридической литературе аспекты муниципального правотворческого процесса, в том числе вовлечения в эту деятельность населения муниципальных образований, разграничения понятий «муниципальное правотворчество» и «муниципальный правотворческий процесс». Автором обоснованы выводы и положения обогащающие концепцию муниципального правотворческого процесса, определены его принципы и критерии эффективности деятельности по принятию муниципальных правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования содержится в следующих выносимых на защиту положениях и выводах.

1. Представлено авторское определение муниципального правотворческого процесса как осуществляемой на основе комплексных планов непрерывной, целенаправленной, стадийной, политико-правовой деятельности населения, органов местного самоуправления и должностных

лиц местного самоуправления по выявлению потребностей в правовом регулировании общественных отношений, возникающих при осуществлении местного самоуправления, а также по разработке проектов муниципальных правовых актов, их экспертной оценке, обсуждению, принятию муниципальных правовых актов и их промульгации в нормативно установленном порядке.

2. Доказано, что муниципальный правотворческий процесс является неразрывной частью осуществления местного самоуправления и опирается как на общие принципы местного самоуправления, в том числе на принципы признания и осуществления местного самоуправления на всей территории России, самостоятельного решения населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, осуществления местного самоуправления в интересах населения, законности, подконтрольности населению органов местного самоуправления и гласности, а также на специальные принципы, включая принципы юридико-технического совершенства, нормативности, стадийности, непрерывности муниципального правотворческого процесса. Как направление публичного управления, муниципальный правотворческий процесс тесно связан с законодательными процессами федерального и регионального уровней, что способствует повышению его качества и выступает важной гарантией соответствия муниципальных правовых актов Конституции РФ и законодательству РФ.

3. Диссертантом выявлено, что муниципальный правотворческий процесс осуществляется по трем направлениям – организация местных референдумов и сходов; разработка и принятие муниципальных нормативных правовых актов органами местного самоуправления, разработка и принятие главами муниципальных образований и должностными лицами местного самоуправления муниципальных индивидуальных правовых актов. Эти направления правотворческой деятельности не совпадают по количеству субъектов, стадий, порядку

принятия и промульгации муниципальных правовых актов. В тоже время, объединяющим фактором названных направлений муниципального правотворческого процесса является их цель – принятие муниципальных правовых актов.

4. Вывод о том, что население является основным субъектом муниципального правотворческого процесса, реализующим свои права путем принятия муниципальных правовых актов на местных референдумах и сходах, а также через органы местного самоуправления. В тоже время, основной массив муниципальных правовых актов принимают органы местного самоуправления. Концепции организации местного самоуправления в Российской Федерации способствовала бы деятельность органов местного самоуправления по повышению правовой культуры населения и активизации его вовлечения в муниципальный правотворческий процесс.

5. Вывод о том, что ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов требует законодательного закрепления понятия «муниципальный нормативный правовой акт». По мнению диссертанта, муниципальный нормативный правовой акт представляет собой совокупность структурированных, общеобязательных, однородных правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при решении вопросов местного значения, вопросов, не отнесенных к ним, но решаемых органами местного самоуправления, исходя из положений статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ и переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, принятых в установленном порядке, документально оформленных, официально обнародованных в средствах массовой информации и обеспечиваемых силой государственного принуждения в случаях их неисполнения.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 .

6. Вывод о том, что эффективность муниципального правотворческого процесса следует оценивать путем регулярно проводимого правового мониторинга с учетом следующих критериев: активность субъектов правотворческой инициативы, актуальность рассматриваемых и обсуждаемых проектов муниципальных правовых актов, вовлеченность населения в разработку проектов муниципальных правовых актов, оперативность рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов.

7. Показано, что при организации муниципального правотворческого процесса органам местного самоуправления целесообразно ориентироваться на следующие стандарты: профессионально-квалификационный стандарт, организационно-информационный стандарт, координационный стандарт, материально-финансовый стандарт, правовой стандарт.

8. В целях укрепления правовой основы осуществления муниципального правотворческого процесса следовало бы:

- внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ путем включения в него предлагаемого диссертантом понятия «муниципальный нормативный правовой акт», расширения перечня стадий муниципального правотворческого процесса, имея в виду стадию планирования, стадию проведения экспертиз проектов муниципальных правовых актов, включая оценку их регулирующего воздействия (экспертную стадию), а также стадию промульгации муниципальных правовых актов;

- расширить соответствующие разделы уставов муниципальных образований за счет включения норм, закрепляющих право правотворческой инициативы в представительные органы местных отделений политических партий, других местных общественных объединений, а также включения норм, определяющих порядок создания групп общественного контроля за исполнением решений местных референдумов и полномочия таких групп.

Теоретическая значимость исследования состоит в комплексном системном раскрытии содержания правового регулирования деятельности по разработке и принятию муниципальных правовых актов, в расширении научного знания о сущности муниципального правотворческого процесса, уточнении и характеристике его принципов и гарантий, раскрытии статуса населения, как субъекта муниципального правотворческого процесса, а также в обосновании целесообразности привлечения органов территориального общественного самоуправления к его осуществлению и в формировании основных положений концепции муниципального правотворческого процесса.

Практическая значимость исследования состоит в том, что разработанные в диссертации рекомендации могут быть использованы субъектами правотворческой инициативы для оценки эффективности муниципального правотворческого процесса и его результатов. Содержащиеся в диссертации выводы и обобщения о практике правового регулирования муниципального правотворческого процесса могут применяться в процессе обучения студентов в образовательных учреждениях высшего профессионального образования юридического профиля по дисциплине «Муниципальное право Российской Федерации», а также при подготовке учебных пособий по соответствующей тематике.

Основные выводы диссертации могут быть использованы и при проведении новых научных исследований по проблемам муниципальной правотворческой деятельности.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обеспечена применением апробированных юридической наукой методов исследования, опорой на общепризнанные концептуальные положения общей теории права и государства, богатой источниковой базой, материалами практики правового регулирования отношений в области муниципальной правотворческой деятельности, а также итогами социологического опроса депутатов представительных органов

муниципальных образований и муниципальных служащих Московской области.

По содержанию полученных результатов и выводов, настоящая диссертация представляет научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненного ее автором исследования, разработаны концептуальные положения, расширяющие научные представления о содержании муниципального правотворческого процесса и статусе его участников.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Тема диссертации и ее содержание в полной мере соответствует юридической отрасли наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право Паспорта номенклатуры специальностей научных работников ВАК.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и практические выводы диссертации были апробированы следующим образом: 1) обсуждались на заседаниях сектора теории конституционного права Федерального государственного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, 2) рассмотрены на научно-методических семинарах; 3) отражены в опубликованных статьях автора, а также в докладах на международных научно-практических конференциях «Человек в современном мире» (Москва 2011, 2012гг.) и «Государственность и процессы глобализации» (Владимир, 2013 г.). В сентябре 2015 года результаты и выводы социологического опроса депутатов представительных органов муниципальных образований и муниципальных служащих Подмосковья обсуждены на заседании Совета муниципальных образований Московской области.

Структура диссертации соответствует логике исследования и состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, степень разработанности исследуемых проблем, определяются объект, предмет, цель, задачи исследования и методы их решения, раскрываются научная новизна, выводы и положения, выносимые на защиту, разъясняется теоретическое и практическое значение работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов исследования.

Первая глава «Теоретико-правовая основа муниципального правотворческого процесса» состоит из двух параграфов, в которых раскрывается сущность муниципального правотворческого процесса, его обусловленность законотворческими процессами на федеральном и региональном уровнях, характеризуются принципы и гарантии деятельности по принятию муниципальных правовых актов.

В первом параграфе «Понятие муниципального правотворческого процесса и его место в системе правотворческой деятельности в Российской Федерации» исследуются широко используемые в научной и учебной литературе понятия "правотворчество", "правотворческий процесс", "муниципальный правотворческий процесс", "нормотворчество" и "муниципальный нормотворческий процесс". На основании этимологического и правового анализа этих словосочетаний автор показывает их различие и приходит к выводу о том, что наиболее корректным словосочетанием, характеризующим деятельность по принятию муниципальных правовых актов, является понятие "муниципальный правотворческий процесс". В результате его осуществления принимаются муниципальные правовые акты как нормативного, так и индивидуального характера. Содержание процесса принятия нормативных и ненормативных правовых актов муниципального уровня различное. Особый научный и практический интерес представляет муниципальный правотворческий процесс по принятию муниципальных нормативных правовых актов. Это обусловлено тем, что они являются непосредственными правовыми

регуляторами деятельности по решению вопросов местного значения. Такие акты принимаются компетентными субъектами муниципального правотворческого процесса в нормативно установленном порядке, содержат правила, действующие в границах соответствующего муниципального образования и обязательны для исполнения неопределённым кругом лиц. Они предназначены для неоднократного применения и при необходимости обеспечиваются силой государственного принуждения. В первом параграфе раскрываются признаки муниципального правового акта индивидуального характера, даются авторские определения названных видов правовых актов.

Значимостью нормативных правовых актов обуславливается актуальность муниципального правотворческого процесса. Этот процесс имеет социальную ценность, так как предназначен для урегулирования жизнедеятельности социума, обеспечивает решение вопросов местного значения и способствует повышению правовой культуры населения. Имеются основания для выделения политической составляющей муниципального правотворческого процесса. Она проявляется в том, что в муниципальных правовых актах выражается воля населения муниципальных образований в контексте с волей всего народа, отражаемой в федеральном законодательстве. Такая взаимосвязь разных уровней выражения коллективной политической воли обусловлена правом народа реализовать свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Сложностью муниципального правотворческого процесса определяется объективная потребность в его разделении на определённые этапы, которые в юридической литературе и в нормативных правовых актах называются «стадиями».

Диссертант считает обоснованным разграничение стадий муниципального правотворческого процесса на большее число стадий, чем это установлено Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Целесообразно рассматривать данный вид деятельности как в узком, так и широком смыслах этого понятия. В узком смысле

муниципальный правотворческий процесс рассматривается из закреплённых в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ стадий. В широком смысле муниципальный правотворческий процесс включает в себя следующие стадии: выявление общественных потребностей в принятии муниципального правового акта, планирование правотворческой деятельности, инициирование принятия муниципального правового акта, официальное внесение проекта правового акта в соответствии с требованиями устава муниципального образования в компетентный орган или должностному лицу; проведение его экспертиз; организация публичного обсуждения проекта нормативного правового акта и изучение высказанных на публичных слушаниях замечаний и предложений компетентным органом местного самоуправления или уполномоченным должностным лицом; принятие муниципального правового акта путем голосования на местном референдуме, представительным органом, главой муниципального образования или местной администрацией; промульгация, состоящая из подписания нормативного правового акта и его размещения в официальных СМИ и сети «Интернет».

Расширенный перечень стадий целесообразно включить в понятийный аппарат Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. Таким образом, будут созданы законодательные условия для более тщательной проработки проектов муниципальных правовых актов и более оперативного включения принятых актов в систему действующих правовых актов. В заключительной части первого параграфа отмечается, что муниципальный правотворческий процесс является своеобразным продолжением федерального и регионального правотворческих процессов. Их взаимосвязь проявляется в том, что наиболее важные нормативные правовые акты – законы и уставы муниципальных образований принимают представительные органы, а также в совпадающих стадиях всех видов названных правотворческих процессов, в основе которых находятся положения Конституции РФ. Кроме того, при разработке нормативных правовых актов используется единая методология.

Второй параграф первой главы «**Принципы муниципального правотворческого процесса и его гарантии его осуществления**» посвящен выявлению и характеристике принципов, которыми, в основном, определяется содержание и направления осуществления муниципального правотворческого процесса.

На основе имеющихся научных знаний о сущности принципов правотворческой деятельности, диссертант характеризует устоявшиеся общие принципы законности, демократизма, научности, юридико-технического совершенства, профессионализма, гласности в их преломлении к муниципальному правотворческому процессу. Эти принципы считаются универсальными, так как являются опорой для всех видов правовой деятельности, включая муниципальный правотворческий процесс.

Диссертант делает вывод о том, что в процессе разработки и принятия муниципальных правовых актов следует учитывать не только общие, но и специальные принципы. Их наличие отражает специфику муниципального правотворческого процесса, усиливает аргументацию о недопустимости слияния государственного и муниципального управления. К специальным принципам, по мнению автора, относятся обязательность непосредственного вовлечения населения в муниципальный правотворческий процесс, самостоятельность и открытость деятельности органов местного самоуправления, подконтрольность населению органов местного самоуправления. Все названные выше принципы отражаются в уставах муниципальных образований, что обеспечивает устойчивость муниципального правотворческого процесса.

В заключительной части второго параграфа первой главы отмечается, что осуществление муниципального правотворческого процесса гарантируется положениями Конституции РФ, которыми местное самоуправление закреплено как одна из основ конституционного строя, провозглашено право народа осуществлять свою власть как непосредственно путем референдумов, естественно, и местных референдумов, так и через органы местного самоуправления. Значимость Конституции РФ обусловлена ещё и тем, что в ней непосредственно закреплено право населения решать

вопросы местного значения, определять структуру органов местного самоуправления.

Как гарантия муниципального правотворческого процесса диссертантом рассматривается его законодательная основа, закреплённая в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, конституциях, уставах и специальных законах субъектов РФ. Гарантируют организацию муниципального правотворческого процесса и уставы муниципальных образований. Обширная нормативная основа муниципального правотворческого процесса в целом позволяет характеризовать его как важнейшее направление местного самоуправления в Российской Федерации.

Во второй главе диссертации **«Субъекты муниципального правотворческого процесса и его стадии»** исследуются полномочия субъектов муниципального правотворческого процесса, формы их реализации, а также стадии принятия муниципальных правовых актов.

В первом параграфе второй главы **«Население как субъект муниципального правотворческого процесса»** раскрыт конституционно-правовой статус населения как субъекта муниципального правотворческого процесса. Диссертантом проанализирована законодательная основа организации и проведения местных референдумов. При этом, дана авторская оценка соответствующим статьям Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶, а также Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ и сделан вывод об их развитии в законодательстве субъектов РФ. На примере Закона Московской области от 19 ноября 2003 года № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме Московской области»⁷ показано влияние законодательства субъектов РФ на организацию местных референдумов. Анализ ряда уставов муниципальных образований показал, что в этих нормативных правовых актах имеются нормы, которые также регулируют организацию местных референдумов. Диссертантом выявлены и специальные муниципальные правовые акты по этому вопросу. По мнению автора, в Российской Федерации сложилась достаточная

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. №.24. Ст. 2253.

⁷ См.: Вестник Московской областной Думы. 2004. Февраль. № 2.

конституционно-правовая основа для проведения местных референдумов. Однако, данная форма непосредственной демократии пока ещё не используется широко для принятия муниципальных решений. В Российской Федерации количество местных референдумов составляет порядка 100-200 в год,⁸ что явно недостаточно. К причинам недооценки местных референдумов следует отнести слабую активность населения, незаинтересованность органов местного самоуправления, отсутствие в местных бюджетах финансовых средств для проведения местных референдумов.

Тем не менее, диссертант рассматривает местные референдумы как перспективную форму непосредственной демократии, способную активизировать заложенный в них потенциал вовлечения населения в муниципальный правотворческий процесс. В данном параграфе приводится авторское определение стадий местных референдумов и выделяется их количество. Начальной стадией организации местного референдума является возникновение и оформление инициативы местного референдума, завершающей – обнародование итогов голосования и принятого решения. Автор полагает, что процедуру подготовки местных референдумов следует упростить. По нашему мнению необходимо ограничить число инициаторов проведения референдумов путём исключения из него представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований. Наличие у них такого права нарушает принцип равенства инициаторов местных референдумов. Представляется целесообразным отказаться от сбора инициативными группами местных референдумов подписей в поддержку проведения референдума и их последующую проверку. Думается, что представительный орган мог бы принимать решения о проведении или об отказе в проведении местного референдума только на основании обращения инициативных групп граждан. Следовало бы законодательно закрепить право инициаторов местных референдумов на создание комиссий по контролю за исполнением решений местных референдумов.

В связи с тем, что к формам непосредственной демократии относятся сходы граждан, в первом параграфе второй главы анализируется их

⁸ См.: Концепция развития Российского законодательства /под ред. Т. Я. Хабриевой и Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 131.

нормативная основа и особенности принятия решений сходов. Представляется возможным этот процесс разграничить на ряд стадий, что будет способствовать повышению качества решений сходов граждан. Большой четкости и эффективности сходам будет способствовать расширение полномочий глав поселений за счёт возложения на них конкретных обязанностей по организации муниципального правотворческого процесса на сходах граждан.

Во втором параграфе второй главы **«Правотворческая деятельность органов местного самоуправления и особенности её осуществления»** анализируется муниципальный правотворческий процесс, организуемый органами местного самоуправления. В настоящее время они принимают основной массив муниципальных правовых актов. При этом, большинство нормативных правовых актов принимают представительные органы муниципальных образований. В целом, на долю органов местного самоуправления приходится примерно 99 процентов всех муниципальных правовых актов.⁹

Анализ муниципальной правотворческой деятельности показывает, что она осуществляется преимущественно в представительных органах муниципальных образований в части принятия нормативных правовых актов. Муниципальные правовые акты индивидуального характера, как правило, принимаются другими органами и должностными лицами местного самоуправления.

Диссертант отмечает, что важное значение в организации правотворческой деятельности представительных органов муниципальных образований имеют их регламенты. В этих муниципальных правовых актах регулируются не только вопросы внутренней организации представительных органов муниципальных образований, но и порядок внесения и рассмотрения проектов нормативных правовых актов. Значимость регламентов повышается в связи с тем, что в них определяются требования к проектам муниципальных правовых актов.

⁹ См.: Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления. М., 2008. С. 8.

Круг субъектов правотворческой инициативы в представительные органы муниципальных образований достаточно широк. Согласно статье 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан. Данный перечень не исчерпывается названными субъектами правотворческой инициативы. В упомянутой норме отмечено, что уставами муниципальных образований могут быть определены иные субъекты правотворческой инициативы.

По мнению диссертанта, правом правотворческой инициативы целесообразно наделить местные общественные объединения и общественные палаты, отделения региональных и федеральных общественных объединений, трудовые коллективы муниципальных унитарных предприятий, т.е. те местные социально-политические и экономические организации, которые активно участвуют в жизни города, поселка и заинтересованы в решении вопросов местного значения.

Осуществляемый представительными органами муниципальных образований правотворческий процесс является их основным видом деятельности. Без принятых ими муниципальных правовых актов не возможно функционирование местного самоуправления. Именно муниципальные нормативные правовые акты реально регулируют общественные отношения, возникающие при решении вопросов местного значения и других вопросов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления.

Диссертантом установлено, что стадия муниципального правотворческого процесса представляет собой обязательное действие представительного и иного органа, осуществляемое в целях принятия

муниципального правового акта. Сам муниципальный правотворческий процесс состоит из ряда последовательных стадий, осуществляемых в ходе разработки и принятия правового акта. Такие действия описываются в соответствующих правовых документах, чаще всего, в регламентах или положениях о порядке принятия муниципальных правовых актов. В связи с этим они обязательны для реализации. Их неисполнение влечет признание принятого правового акта ничтожным. В данном параграфе обстоятельно анализируются стадии правотворческой деятельности представительных и иных органов местного самоуправления и формулируются предложения по совершенствованию процедур принятия муниципальных правовых актов.

На основе анализа правотворческой деятельности глав муниципальных образований и местных администраций, диссертант отмечает зауженную гласность и ускоренные темпы разработки и принятия муниципальных правовых актов, большинство из которых предназначены для исполнения решений представительного органа.

Завершающей стадией правотворческого процесса, осуществляемого органами местного самоуправления, является подписание и опубликование (обнародования) муниципальных правовых актов. По мнению диссертанта, завершающую стадию принятия муниципальных нормативных правовых актов следовало бы именовать "промульгация". В связи с расширяющейся практикой размещения муниципальных нормативных правовых актов на сайтах публичных органов власти целесообразно вместо слов "опубликование (обнародование)" использовать термин "размещение", который более точно соответствует всему объёму работы по информированию населения муниципального образования о принятом муниципальном нормативном правовом акте.

Третья глава «Основные направления совершенствования муниципального правотворческого процесса» посвящена проблемам поиска мер по актуализации правотворческой деятельности на муниципальном уровне.

В первом параграфе данной главы **«Организационно правовые меры по улучшению муниципального правотворческого процесса»** отмечается необходимость повышения статуса населения как субъекта муниципального правотворческого процесса. Диссертант полагает, что целесообразно руководствоваться конституционными постулатами местного самоуправления, закрепленными в Конституции РФ, и формулирует аргументированные предложения по более широкому вовлечению населения в муниципальный правотворческий процесс путем повышения правовой культуры граждан, укрепления правовой основы проведения местных референдумов и обеспечения стабильного финансирования из местных бюджетов данной формы непосредственной демократии. Для того, чтобы местные референдумы стали реальной и постоянной формой решения вопросов местного значения, следовало бы на федеральном уровне определить перечень вопросов, которые можно и нужно решать на референдумах. К числу таковых, целесообразно отнести вопросы определения места строительства муниципальных учреждений и жилых домов, спортивно-физкультурных комплексов и парков отдыха, объектов коммунально-бытового хозяйства, а также другие вопросы, решение которых исключает многозначность и неопределенность ответов, и в то же время реально отражали бы властную волю населения.

Важное значение для совершенствования муниципального правотворческого процесса имеет законодательное определение его стадий. По мнению диссертанта желательно расширить их количество путем включения в число таковых стадию планирования правотворческой деятельности, экспертную стадию, включая оценку регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и стадию промульгации.

Во втором параграфе третьей главы **«Критерии эффективности муниципального правотворческого процесса»** отмечается, что нерешенной проблемой организации муниципального правотворческого процесса является определение эффективности этой деятельности. В связи с этим диссертант раскрывает свое видение ее решения, предлагая использовать в

этих целях правовой мониторинг, с использованием таких критериев как активность субъектов правотворческой инициативы, актуальность внесенных в компетентные органы проектов, сроки их продвижения по стадиям муниципального правотворческого процесса, вовлеченность населения в эту деятельность. При оценке принятых муниципальных нормативных правовых актов критериями их эффективности могли бы стать критерии нормативности, результативности, осуществляемости и некоторые другие критерии, разработанные учеными-правоведами.¹⁰ Устойчивому развитию муниципального правотворческого процесса могли бы способствовать и стандарты такой деятельности, в том числе профессионально-квалификационный, координационный и материально-финансовый стандарт.

В завершающей части данного параграфа диссертант анализирует итоги социологического опроса депутатов представительных органов муниципальных образований и муниципальных служащих Московской области, а также формулирует выводы, расширяющие концепцию муниципального правотворческого процесса как составной части общей концепции местного самоуправления.

В **заключении** диссертации обобщены результаты проведенного научного исследования, высказаны предложения по их возможному использованию в научной и практической деятельности, а также в учебном процессе в высших учебных заведениях юридического профиля.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей Аттестационной Комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. *Баранов И.Н.* Органы местного самоуправления в современной России / И.Н. Баранов // *Право и государство: теория и практика.* 2012. № 6. С. 19-23 (0,3 п. л.)

¹⁰ См.: Законодательство в Российской Федерации. М., 2007. С.17.

2. *Баранов И.Н.* Субъекты нормотворчества органов местного самоуправления / И.Н. Баранов // Право и государство: теория и практика. 2012. № 7.С. 44-48 (0,3 п. л.)

3. *Баранов И.Н.* Теоретические основы нормотворчества органов местного самоуправления / И.Н.Баранов // В мире научных открытий.2012. № 11.2. С. 257-271 (0,3 п. л.)

4. *Баранов И.Н.* Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии / И.Н.Баранов // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 906-912. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.9.16027(0,3 п. л.)

Иные научные публикации:

1. *Баранов И.Н.* К понятию муниципального нормативно-правового акта / И.Н. Баранов // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Право евразийских государств: опыт и перспективы». Московский государственный областной гуманитарный институт. 2012. С. 24-27 (0,3 п.л.).

2. *Баранов И.Н.* Соблюдение принципов нормотворческой деятельности как неотъемлемое условие эффективной работы органов местного самоуправления / И.Н.Баранов// Молодой ученый. 2014. № 4. С. 805-808 (0,3 п.л.).

3. *Баранов И.Н.* К вопросу о правотворчестве в деятельности органов местного самоуправления / И.Н.Баранов// Апробация. 2014. № 5(20). С. 72-75 (0,3 п.л.).

4. *Баранов И.Н.* Реализация принципа самостоятельности органов местного самоуправления в процессе их правотворческой деятельности/ И.Н.Баранов// Наука и мир. 2014.№ 11 (15). Т. 2. С. 65-68 (0,3 п.л.).

5. *Баранов И.Н.* Критерии эффективности муниципального правотворческого процесса / И.Н.Баранов// Российское государственное управление. 2015. № 4.С. 64-79.