

Профилактические меры субъектов нормоконтроля, направленные на улучшение качества муниципальных правовых актов

*А.И. Соколова, преподаватель,
Оренбургский институт (филиал) МГЮА*

Одной из целей нормоконтроля является увеличение эффективности нормотворческой деятельности. Эффективное или качественное нормотворчество предполагает издание актов в полном соответствии с предъявляемыми к ним требованиями. Несоответствия необходимым требованиям являются правовыми деформациями, которые порождаются причинами различного рода. Поскольку нормоконтроль — системный правовой институт, то его результаты должны носить не точечный, единичный, а общий и комплексный характер. Для достижения последнего представляется важным не только выявлять и устранять посредством нормоконтрольной деятельности конкретные правовые деформации, но устанавливать и искоренять их причины. При определении последнего в качестве приоритетного направления осуществления контрольных действий в отношении одного правового акта приведёт к более значительным результатам, позволив искоренить саму причину выявленных деформаций, следовательно, их появление в других нормативах в будущем.

Причины правовых деформаций, выявляемых на уровне местного самоуправления, условно можно разделить на объективные и субъективные. К первой группе относятся следующие.

1. Пробельность, коллизийность и нестабильность существующего регионального и федерального законодательства. Эта причина проявляется в отсутствии необходимых государственно-властных установлений, подробно регламентирующих порядок определённой деятельности, или противоречиях в вышестоящих актах, создающих правовую неопределённость для муниципально-го нормотворца и субъектов нормоконтроля на уровне местного самоуправления. Отсутствие стабильности законных установлений отчасти объясняется постоянным поиском оптимальной модели местного самоуправления федеральной властью — в базовый нормативный правовой акт, лежащий в основе муниципальной системы [1], с момента принятия 6 октября 2003 г. на 1 января 2014 г. было внесено 92 изменения, т.е. он меняется чаще, чем один раз в два месяца. С учётом

двухуровневой системы местного самоуправления в Российской Федерации объективной причиной является и отсутствие чётко установленного круга предметов ведения и полномочий у муниципалитетов различного уровня.

Отчасти устранить данную группу проблем может создание общих федеральных законов по отдельным видам нормоконтроля, которые бы отражали их единые принципы и механизмы осуществления, а также принятие закона собственно о сути нормативных правовых актов.

2. Отсутствие унифицированной модели муниципального нормотворчества. Зачастую органы или должностные лица местного самоуправления принимают правовые акты, являющиеся точной копией модельного или разработанного в ином муниципальном образовании без адаптации к условиям и нуждам собственного. Выявление правовой деформации в акте одного муниципального образования позволяет без проведения всех механизмов нормоконтрольной деятельности выявить нарушения во всех аналогичных нормативах иных поселений и районов. Представляется, что на сегодняшний день модельные акты утратили прежнее положительное значение, общие принципы регулирования правоотношений содержатся в региональных и федеральных актах, в то время как муниципалитеты, учитывая особенности своей территории, должны заполнять местное правовое пространство собственными нормативами, основывающимися на общих правилах и местных интересах. Совершенствование муниципальных нормотворческих технологий обеспечит оптимизацию искусства создания муниципальных актов и придаст ей необходимый законный уровень.

Невозможность установления абсолютного единообразия в муниципальных правовых актах объясняется многообразием муниципальных образований, имеющих свои структурные, территориальные, географические, национальные и иные особенности, разные уровни социально-экономического и культурного развития.

3. Недостаточный уровень информационной открытости и доступности муниципальной власти для общества. В большинстве своём данная группа причин порождает правовые деформации,

выявляемые в ходе антикоррупционного нормоконтроля. В то же время информационная закрытость значительно снижает эффективность и собственно нормоконтрольной деятельности. Так, например, отсутствие прямого государственного установления об обязательности публикации информации о независимой антикоррупционной экспертизе и её результатах затрудняет возможность комплексного применения её результатов. Аналогичная ситуация складывается и в отношении мониторинга правовых актов [2].

Способом увеличения эффективности нормоконтрольной деятельности является расширение практики реализации принципа гласности. На уровне местного самоуправления его можно достигнуть, законодательно закрепив обязанность опубликования в доступной для населения муниципальной образованности плоскости информации о ходе и итогах нормоконтрольной деятельности. Непосредственно разрешать данную проблему может обратная связь, т.е. предоставление всем субъектам нормоконтроля в равной степени информации от нормотворческого органа местного самоуправления о ходе реализации результатов нормоконтроля.

4. К числу первопричин, особенно коррупционных деформаций муниципальных актов, а также лоббирования на уровне местного самоуправления, на наш взгляд, относится и недостаточное финансирование, дотационный характер муниципальных бюджетов. В рамках недостаточности финансирования также указывается на отсутствие технического обеспечения и отсутствие средств связи (телефон, Интернет) [3] в муниципальных образованиях, в частности для получения правовой помощи от государства в нормотворческой деятельности.

Среди субъективных причин правовых деформаций на уровне местного самоуправления можно назвать следующие.

1. Недостаточность кадрового состава нормотворческих и иных органов местного самоуправления для надлежащего исполнения принадлежащих им полномочий. Согласно статистическим данным, в городских поселениях работает в среднем 10–13 муниципальных служащих, а в сельских поселениях – 2–3 чел. [4]. Невысокая численность кадрового состава объясняется низким уровнем заработной платы, в большинстве своём отсутствием перспектив карьерного роста и непосредственно связанной с ним высокой текучестью муниципальных кадров. Способствуют вышеуказанным проблемам и в ряде случаев являются их первопричинами отсутствие времени и большая загруженность специалистов нормотворческих органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Ненадлежащий уровень образования муниципальных нормотворцев. Усугубляется проблема тем, что при кадровой недостаточности

муниципальных органов каждый их сотрудник должен являться не просто высококвалифицированным, но и разносторонним специалистом во многих сферах правоотношений, с учётом их муниципальной особенности. Решение вопроса в первую очередь лежит в сфере ужесточения квалификационных требований к кандидату на выборную должность муниципального образования в части наличия профильного профессионального образования.

3. Пассивность муниципального нормотворца. Отчасти данная причина объясняется невысоким уровнем правовой культуры субъектов муниципального правотворчества или личной (групповой) заинтересованностью в непринятии определённого норматива или принятии незаконного правового акта. Выразиться пассивность может посредством игнорирования или ненадлежащего соблюдения всех требований, предъявляемых к качеству муниципальных правовых актов. Порождает пассивность муниципального нормотворца в том числе и слабая разработка вопросов ответственности за ненадлежащее правотворчество.

Отчасти решить указанную проблему может законодательно закреплённая обязанность муниципалитетов предусмотреть в своих аппаратах наличие юристов. Положительный эффект будет иметь и ступенчатая модель принятия муниципальных правовых актов. Подписание муниципального норматива и его опубликование должно проходить только по окончании его обсуждения и принятия представительным органом после визирования его соответствующими комитетами или специалистами (если проект касается экономики – юрист и экономист, ЖКХ – соответствующий комитет и юрист и т.д.).

4. В меньшей степени, но всё же существующая властно-функциональная конфликтность между региональными и муниципальными властями, между интересами последних и местного населения.

Эта причина порождает также такие правовые проблемы, как нежелание, например, разноуровневых муниципальных образований разрешать местные вопросы посредством принятия правового акта, мотивированное тем, что данная деятельность находится в сфере полномочий другого. Эти причины приобрели особо острый характер в момент принятия Закона о местном самоуправлении, однако и до настоящего времени не утрачивают своей актуальности [5].

Универсальными мерами, способствующими росту эффективности нормотворчества и нормоконтроля, на наш взгляд, являются:

во-первых, создание устойчивой правовой базы эффективного взаимодействия между нормотворческими органами местного самоуправления, с одной стороны, и государством и обществом – с другой, в деятельности по принятию муниципальных правовых актов. В основе такой базы, на наш взгляд,

в первую очередь должны лежать акты целевого характера, основанные на анализе статистических данных, а также на доктринальной разработке темы. Взаимодействие должно обеспечивать баланс между тремя сторонами: государством с его целью по созданию стабильной правовой системы, обществом — по непосредственному учёту и отражению их местных интересов, а также собственно муниципалитетами — по достижению самостоятельности и независимости в своей деятельности. Мы полагаем, что важнейшей гарантией обеспечения рассмотренного баланса интересов является отсутствие согласования принимаемых муниципальных правовых актов с органами исполнительной власти субъекта или иными субъектами, законность актов должна обеспечиваться только посредством института нормоконтроля;

во-вторых, создание образовательных профессиональных программ по основам нормоконтрольной деятельности с их освоением субъектами нормоконтрольной и нормотворческой деятельности. В рамках указанного способа решения проблем может рассматриваться расширение и углубление знаний по правовой специализации, юридической технике и собственно нормоконтрольной деятельности уполномоченных органов и должностных лиц. С учётом территориальной отдалённости ряда муниципальных образований приоритетным в данном направлении может быть применение дистанционных образовательных технологий в форме курса повышения квалификации с получением диплома о профессиональной переподготовке или удостоверения о повышении квалификации;

в-третьих, проведение совместных совещаний, учебно-методических семинаров, брифингов, «круглых столов» между муниципалитетами и контролирующими органами не хаотично (по мере возникновения проблем), а систематически и планомерно. В рамках данного предложения важно отметить необходимость максимально широкого состава участников, охватывающего преимущественно большинство контролирующих субъектов, в том числе независимых экспертов.

Важно также заметить, что подобные совместные совещания должны раскрывать вопросы возможных появлений правовых деформаций по критериям нормоконтроля, а также по отраслям права, в которых встречаются нарушения (в данном случае будет иметь место конкретизация вопросов по критерию законности): например об оказании публичных услуг, реализации прав потребителей и т.д.;

в-четвёртых, решить проблему установления баланса кадрового состава нормоконтрольных органов и оказания должной правовой помощи муниципальному нормотворцу отчасти может помочь создание центров правовой поддержки на базе образовательных учреждений, которые будут осуществлять предварительный научный нормоконтроль.

В качестве альтернативы, не требующей значительных бюджетных вложений, а также личного участия муниципалитетов при оказании правовой помощи, может выступать дистанционная её форма, осуществляемая посредством использования интернет-технологий. На официальном сайте научного учреждения предлагается создать специальный раздел правовой помощи муниципалитетам, который будет содержать единую базу сложных вопросов правотворчества и научно обоснованных ответов на них. По мере поступления таких вопросов данная база будет пополняться в режиме «Вопрос — ответ». Поскольку правовая поддержка будет оказываться на базе вузов, привлечение студентов к анализу кейсов и указанного блока информации будет способствовать изначальной подготовке более квалифицированных кадров для муниципального правотворчества, а также для нормоконтрольной деятельности.

Оптимальным способом устранения субъективных причин, на наш взгляд, является увеличение применения мотивации, позитивной в большинстве случаев, а также негативной. Сложность на сегодняшний день составляет дискуссионность вопроса о том, какими субъектами могут быть реализованы положительные и отрицательные стимулы для муниципального нормотворца. Представляется, что основным субъектом должно стать население муниципального образования, которое посредством общественного нормоконтроля должно быть наделено правом применения негативной мотивации, а именно ответственности за нарушения при принятии муниципальных правовых актов, в частности этической, а также положительной мотивации, например моральной (вручение благодарностей, грамот, помещение на доску Почёта). Иные формы мотивации, в том числе иные виды ответственности, материальная стимуляция (премии, ценные подарки) должны применяться государственными субъектами, как обладающими властными полномочиями.

Исходя из вышеизложенного причины деформаций муниципальных правовых актов носят как субъективный, так и объективный характер. Однако абсолютное их устранение невозможно, и в данном случае основным способом обеспечения высокого качества муниципального нормотворчества является эффективный нормоконтроль. Вместе с тем предложенный ряд мер должен способствовать оптимизации обоих видов деятельности на уровне местного самоуправления: по принятию правовых актов и по контролю за ними, что будет являться и залогом устойчивости всей правовой системы в государстве. Вместе с тем о стабильности муниципальной правовой системы можно будет говорить только после приобретения таковой федеральным и региональным её уровнями.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.03 года № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 окт. № 202.
2. Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Утв. указом Президента РФ от 20.05.11 года № 657. П. 17 // Российская газета. 2011. 25 мая.
3. Аналитическая информация по итогам проведения семинаров «Актуальные проблемы ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Пермского края» URL: <http://www.admin.permkrai.ru/legalact/sem/2010/> (дата обращения: 01.05.2014).
4. Слюняев И.Н. Доклад на заседании Совета по развитию местного самоуправления от 31.01.2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/17397> (дата обращения: 01.05.2014).
5. Конфликт глав Карталов и района не должен влиять на жизнь города: Челябинский губернатор. URL: <http://www.regnum.ru/news/1754122.html> (дата обращения: 01.05.2014).