

ДИСБАЛАНС РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2015 Белоусов Сергей Александрович

кандидат юридических наук, доцент

Саратовская государственная юридическая академия

410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

E-mail: sbelousov@sgap.ru

Привлекается внимание к проблеме разбалансированности российского законодательства в области местного самоуправления на трех его иерархических уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Отстаивается позиция о необходимости включения нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления, в единую систему законодательства. Анализируются конкретные примеры разбалансированности нормативных правовых предписаний по вопросам регулирования местного самоуправления. Выделяются причины возникновения вертикальных дисбалансовых ситуаций в рассматриваемом срезе системы законодательства. Раскрывается процесс детерминации дисбаланса законодательства в сфере местного самоуправления в горизонтальной проекции.

Ключевые слова: система законодательства, местное самоуправление, дисбаланс законодательства, уровни структуры законодательства.

Признание и закрепление права граждан на самоуправление, самостоятельное решение вопросов местного значения, наделение органов местного самоуправления компетенцией и властными полномочиями поставили задачу инструментального обеспечения их реализации. Одним из средств решения указанной задачи и задач, стоящих перед органами местного самоуправления, выступает их право издавать нормативные правовые акты в пределах и по вопросам их полномочий.

Отношение к нормативным правовым актам органов местного самоуправления с точки зрения их статуса в системе российского законодательства неоднозначно и не всегда содержит аргументы включения их в указанную систему. Не останавливаясь подробно на аргументах в пользу рассмотрения их в качестве элемента системы законодательства, укажем, что исключение и игнорирование системы актов органов местного самоуправления в качестве элемента системы законодательства дали основание сомневаться во властных возможностях этого уровня власти и исключить всяческий интерес к нему со стороны государства. А поскольку законодательством Российской Федерации предусмотрена процедура передачи государственных полномочий органам государственной власти по отдельным вопросам, постольку и реализация этих полномочий предполагает правовые средства, в том числе издание нормативных правовых актов, которые

становятся имплементированными в признаваемую большинством исследователей права двухуровневую систему законодательства, становящуюся трехуровневой. С правотворческими полномочиями муниципальных образований связывается и формирование на соответствующей территории правового режима, правопорядка и т.д., что также является основанием считать акты органов местного самоуправления третьим уровнем системы российского законодательства.

Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления весьма многочисленны и разнообразны. Так, можно выделить акты, принимаемые на основании прямого предписания, содержащегося в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27 мая 2014 г.) “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”¹; акты, регулирующие отношения, которые на законодательном уровне урегулированы только в общей форме; акты, регулирующие отношения по реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; акты, в которых определяется организация деятельности аппарата органов местного самоуправления (положения о постоянных комиссиях, регламенты муниципальных органов и т. п.), либо акты, определяющие основания самообложения населения, порядок лицензирования той или иной деятельности.

Кроме того, по субъекту правотворчества выделяют: акты, принимаемые населением муниципального образования; акты, принимаемые представительными органами местного самоуправления и устанавливающие общеобязательные правила по вопросам местного значения; акты, принимаемые иными органами местного самоуправления по вопросам местного значения.

Такое многообразие муниципальных нормативных правовых актов продиктовано необходимостью эффективности правового регулирования соответствующего уровня отношений и становится одной из причин возникающих ситуаций разбалансированности между подсистемами законодательства, а именно федеральной, региональной и муниципальной². В этом случае происходит как будто удвоение дисбаланса, когда он дифференцируется на дисбаланс системы актов органов местного самоуправления с системой федеральных актов; на дисбаланс системы актов органов местного самоуправления с системой регионального законодательства. Причем дисбаланс в указанных срезах системы законодательства может быть как вертикальным, так и горизонтальным.

Причины возникновения вертикальных дисбалансовых ситуаций в рассматриваемом срезе системы законодательства могут быть поделены на субъективные и объективные. Самыми распространенными среди всех названы следующие: несовершенство законов; судебные ошибки; произвольное толкование Конституции Российской Федерации и других актов; выход отдельных органов за пределы своих полномочий³; слабое и неполное правовое регулирование определенных сфер; отступление от действующих норм; текстовые ошибки⁴; недостатки в организации правотворческой деятельности и др.

Большая часть случаев дисбаланса актов местного самоуправления и актов федерального и регионального уровней заключается в превышении органами местного самоуправления установленной компетенции в области правового регулирования общественных отношений⁵.

Еще одной причиной дисбаланса системы актов местного самоуправления является нарушение органами местного самоуправления поселений пределов своей компетенции и вторжение в компетенцию органов местного самоуправления муниципальных районов.

Основная часть горизонтальной разбалансированности проявляется между муниципальными

актами одинаковой и разной юридической силы: муниципальными правовыми актами, регулирующими вопросы местного значения; муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам организации работы органов местного самоуправления.

Дисбаланс между системами муниципальных актов различных муниципальных образований обусловлен, прежде всего, двумя причинами:

- отсутствием четкой законодательной дефиниции статуса нормативного правового акта в системе муниципальных актов и устоявшейся практики его применения в качестве средства регулирования общественных отношений (как нормативного или как индивидуального). Действующий Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает две разновидности актов этого органа - постановления и распоряжения, но не устанавливает критериев ранжирования муниципальных актов на нормативные и ненормативные. В уставах муниципальных образований и в регламентах деятельности органов местного самоуправления разных муниципальных образований закладываются разные критерии отграничения распоряжений от постановлений. Если с постановлениями главы администрации муниципального образования дело более или менее ясно, то в отношении распоряжения подобного сказать как раз нельзя. Именно неразбериха с этой формой муниципальных актов порождает явления горизонтального дисбаланса. Не проливает свет на ситуацию и судебная практика, которая свидетельствует о том, что и распоряжения местных администраций зачастую носят нормативный характер. Так, Постановлением ФАС Московского округа от 8 декабря 2005 г. № КА-А41/12104-05 в кассационном порядке было признано, что суд нижестоящей инстанции правомерно удовлетворил заявление о признании недействительным нормативного акта органа местного самоуправления в форме распоряжения;

- отсутствием четких критериев разграничения компетенции представительных и исполнительных органов местного самоуправления, влекущим разные подходы и создание форм актов к регламентированию одних и тех же отношений в различных муниципальных образованиях. Часто главы муниципальных образований принимают

нормативные акты по вопросам, входящим в компетенцию представительного органа. Например, в муниципальном образовании “Город Курск” издано Постановление администрации г. Курска “Об изменении цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги для потребителей города Курска”. Возникает вопрос: почему тарифы устанавливаются Главой муниципального образования (он же Глава местной администрации), а не представительным органом (в данном случае - Городское собрание)? Устав данного муниципального образования не конкретизирует, какой орган должен принимать нормативные акты в сфере ценообразования коммунальных услуг. В качестве противоположного примера можно привести муниципальное образование “Каширский район” Московской области. Тарифы на услуги ЖКХ регулируются нормативными актами представительного органа - Совета депутатов⁶.

Таким образом, особенности дисбалансовых состояний третьего уровня системы современного российского законодательства выражены в следующем:

- происходит удваивание дисбаланса муниципальных актов, сначала - системы актов федерального уровня, затем - системы актов регионального уровня;

- отсутствует сформированная отраслевая структура системы законодательства органов местного самоуправления, а потому анализ дисбаланса возможен лишь в горизонтальной плоскости между различными муниципальными образованиями и невозможен в горизонтальном срезе между, например, региональным уровнем и муниципальным.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2014. № 22. Ст. 2770.

² См., например: *Цалиев А.М.* Обеспечение соответствия муниципальных нормативных правовых актов национальному законодательству и нормам международного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18.

³ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд., изм. и доп. Москва, 2007. С. 78.

⁴ См.: *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособие. Москва, 2000. С. 65; и др.

⁵ *Шаломенцева Е.Г.* Обеспечение законности муниципальных правовых актов. Юридическая техника в муниципальной правотворческой деятельности // Вестн. Владимирского юридического института. 2009. № 3 (14). С. 164.

⁶ *Внуков А.И.* Вопросы разграничения полномочий органов местного самоуправления в разрезе систематизации муниципальных нормативных правовых актов // Бизнес в законе. 2008. № 2. С. 33.

Поступила в редакцию 01.08.2015 г.