

Н.П. АЛЕШКОВА \*

## ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО КАК РЕЗУЛЬТАТ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Ключевые слова:* муниципальное правотворчество, дополнительное правотворчество, отмена и приостановление правовых актов, внесение изменений в правовой акт, мониторинг правоприменения.

Муниципальный правотворческий процесс можно рассматривать как установленную правовыми нормами процедуру создания муниципального правового акта или заключения договора (соглашения), содержащего правовые предписания.

Представляется правильным выделять в муниципальном правотворческом процессе основное и дополнительное правотворчество. Основное правотворчество – это совокупность стадий<sup>1</sup> правотворческого процесса, направленных на создание муниципального правового акта или договора (соглашения) от возникновения потребности в нем до вступления его в силу. Дополнительное правотворчество – правотворческие процедуры, осуществляемые в отношении действующих муниципальных правовых актов и заключенных договоров (соглашений), а именно: внесение в них изменений и дополнений, а также их приостановление и отмена. При этом внесенные изменения и дополнения становятся частью первоначального правового акта, меняют его содержание, а отмена и приостановление действия муниципального правового акта – влияют на его юридическую силу. Все эти действия являются юридически значимыми для правового акта, становятся частью его юридической судьбы.

---

© Алешкова Н.П., 2012.

\* Заместитель главы Администрации города Сургута, кандидат юридических наук. [aleshkova@admsurgut.ru]

<sup>1</sup> См., например: Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М., 2006. С.71; Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1998. С. 491–493; См., например: Теория государства и права / под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2007. С. 415; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 156–157; Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1982. С. 182

Понятно, что дополнительное правотворчество тоже реализуется посредством принятия правовых актов. Однако эти акты: во-первых, имеют производное значение от тех, в которые они вносят изменения (дополнения), их существование не имело бы смысла без первоначальных правовых актов; во-вторых, не всегда принимаются тем муниципальным правотворческим органом, который принял первоначальный правовой акт<sup>2</sup>; в-третьих, не всегда являются муниципальными правовыми актами (по вопросам отмены и приостановления действия муниципальных правовых актов в части, регулирующей реализацию переданных государственных полномочий, могут приниматься акты органов государственной власти РФ и субъектов РФ).

Таким образом, если понимать правотворческий процесс несколько шире, чем формальное закрепление и придание юридической силы замыслу правотворческого органа, то завершается он в отношении конкретного правового акта только с прекращением действия этого акта (с момента утраты юридической силы, а не с момента ее обретения), то есть включает в себя весь жизненный цикл правового акта<sup>3</sup>. Таким образом, дополнительное правотворчество может осуществляться в период действия правового акта неоднократно.

Дополнительное правотворчество может отсутствовать, если в течение всего времени действия правового акта в него не вносились изменения и дополнения, а также не принимались правовые акты, приостанавливающие его действие. Дополнительное правотворчество отсутствует также, если утрата юридической силы таким правовым актом последовала «автоматически» в связи с истечением срока, на который принимался акт (совершением действий, ради которых он принимался), либо в связи с принятием более нового акта, регулирующего те же отношения, без принятия правового акта, прямо отменяющего прежний.

Следует отметить, что дополнительное правотворчество может быть добровольным и обязательным (принудительным). Добровольное характеризуется наличием волеизъявления правотворческого органа по принятию нового муниципального правового акта, непосредственно влияющего на содержание и юридическую силу действующего муниципального правового акта. Обязательное (принудительное) дополнительное правотворчество осуществляется правотворческим органом на основании судебного решения либо решения третьих лиц (например, уполномоченных органов государственной власти). Остановимся на дополнительном правотворчестве, осуществляемом органами и долж-

---

<sup>2</sup> См.: Ч. 1 ст. 48 Федерального закона от 06.10.2002 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> *Алешкова Н.П.* Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография // Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. С. 139.

ностными лицами местного самоуправления добровольно. Поскольку именно добровольное правотворчество характеризует добросовестность правотворческого органа, то есть осознанную ответственность перед населением соответствующего муниципального образования за принимаемые им правовые акты.

Внесение изменений и дополнений в муниципальные правовые акты подразумевает обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления регулярно проводить мониторинг принятых ими муниципальных правовых актов и своевременно реагировать на меняющиеся условия правового пространства.

Проведение обязательного мониторинга правоприменительной деятельности предусмотрено ст.3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее по тексту – ФЗ № 172)<sup>4</sup>, согласно которой (например, п. 3, 4 ФЗ № 172) антикоррупционная экспертиза действующих правовых актов должна проводиться при осуществлении мониторинга их применения. Кроме того, к мерам по профилактике коррупции отнесено рассмотрение в органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений (п.2.1 ст.6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>5</sup>, далее по тексту – ФЗ № 273).

Под мониторингом применения нормативных правовых актов понимается система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать результаты правоприменительной деятельности в целях выявления качества актов и эффективности их практического действия.

Организация мониторинга правоприменения осуществляется правотворческим органом самостоятельно и может включать в себя: принятие правового акта о порядке проведения мониторинга, закрепление перечня ответственных за проведение мониторинга должностных лиц<sup>6</sup>, изучение судеб-

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская газета. № 133. 22.07.2009.

<sup>5</sup> См.: П. 2.1 ст. 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в редакции Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ) // Российская газета. № 266. 30.12.2008.

<sup>6</sup> См., напр.: Распоряжение Администрации города Сургута от 26.04.2010 № 1187 «Об утверждении перечня лиц, ответственных за своевременное внесение изменений в муниципальные правовые акты городского округа город Сургут» // не опубликовывалось, правовая база Администрации города Сургута.

ной практики по отмене или изменению правовых актов, принятых в аналогичных сферах в других муниципальных образованиях, и др. При этом лица, ответственные за организацию и проведение мониторинга, не обязательно должны обладать юридическим образованием (что является достаточно актуальным, учитывая дефицит кадров). Если они будут отвечать за определенную сферу или отраслевое направление, это вполне могут быть муниципальные служащие, всесторонне знающие отраслевое законодательство (в конце концов, все муниципальные служащие регулярно проходят аттестацию на соответствие занимаемой должности, в том числе по знанию законодательства в своей сфере деятельности) и, в связи с этим, способные отслеживать его изменения в текущем режиме. Подобное распределение обязанностей позволяет высвободить дополнительное время специалистов правовых служб для более глубокого анализа нормативных правовых актов и проведения мониторинга правоприменения по другим направлениям.

Так, информация о дефектах, содержащихся в нормативных правовых актах норм может быть получена из средств массовой информации, Интернет-источников, обращений граждан, должностных лиц.

Кроме того, в адрес глав муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры из структурных подразделений Правительства автономного округа регулярно поступают напоминания о необходимости корректировки уставов муниципальных образований в связи с принятием новых федеральных законов или иными изменениями действующего законодательства.

Потребность в корректировке нормативного правового акта может вытекать из результатов анализа индивидуальных правовых актов, принятых на основании соответствующего нормативного акта. Именно при рассмотрении результатов реализации прав конкретных граждан или организаций можно прийти к выводу о том, что допускаемые нарушения носят системный характер, а правила, содержащиеся в нормативном правовом акте, способствуют созданию условий для этих нарушений.

Необходимость проведения «ревизии» нормативного правового акта или принятия нового правового акта может следовать из материалов дел, рассматриваемых в уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве, результатов анализа статистики, правоприменительной практики, а также из других материалов, содержащих достаточные данные о наличии изъянов правового регулирования конкретного нормативного правового акта или комплекса правовых актов.

Например, при рассмотрении вопроса о сносе самовольно установленного торгового киоска в арбитражном суде выяснилось, что в городе Сургуте отсутствует схема размещения нестационарных торговых объектов и, несмотря на то, что для данного судебного процесса этот факт не имел решающего значения, такая схема была подготовлена и утверждена спустя два месяца.

Довольно информативным источником получения сведений о принимаемых другими муниципальными образованиями правовых актах и о результатах мониторинга правоприменительной деятельности в других регионах является Информационная сеть Ассоциации сибирских и дальневосточных городов<sup>7</sup> и Информационный бюллетень местного самоуправления<sup>8</sup>.

При получении информации о наличии каких-либо дефектов (правового или коррупционного характера) соответствующего правового акта правотворческий орган самостоятельно определяет необходимость совершения того или иного юридически значимого действия в отношении этого правового акта: отменить его или откорректировать, принять в новой редакции или приостановить его действие.

Обязанность органов местного самоуправления и их должностных лиц своевременно корректировать или отменять свои правовые акты подкрепляется также конституционным правом граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции Российской Федерации), в том числе по вопросам, связанным с принятием муниципального правового акта. При этом не имеет значения о нормативном правовом акте идет речь или об индивидуально-правовом. Более того, согласно ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Например, на интернет-страницу главы города Сургута на официальном сайте Администрации города поступало обращение гражданина С. из города Екатеринбурга по поводу несоответствия действующему законодательству муниципального правового акта об утверждении состава призывной комиссии. После проверки информация подтвердилась, правовой акт был откорректирован, а гражданину по электронной почте было направлено письмо с благодарностью за внимательность и проявленную инициативу.

Согласно ст.29 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее по тексту – ФЗ №131) собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам

---

<sup>7</sup> Информационная сеть Ассоциации сибирских и дальневосточных городов // [www.asdg.ru/protokoll](http://www.asdg.ru/protokoll).

<sup>8</sup> Еженедельно издается Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов по соглашению с Общероссийским Конгрессом Муниципальных Образований с февраля 2008 г. // Новосибирск [www.asdg.ru](http://www.asdg.ru).

<sup>9</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета от 8 октября 2003 г. № 202.

местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа. По смыслу ст. 30 ФЗ № 131 аналогичные последствия наступают в случае направления в органы местного самоуправления обращения, принятого конференцией, осуществляющей полномочия собрания граждан.

Так, в 2012 году в городе Сургуте было организовано массовое обсуждение проектов докладов главы муниципального образования о собственной деятельности и деятельности возглавляемой им Администрации города за 2011 год. Обсуждение проходило в средствах массовой информации, на публичных слушаниях, в трудовых коллективах, а также на собраниях граждан по месту жительства. В результате обсуждений поступило более 300 предложений по совершенствованию деятельности главы муниципального образования и местной администрации, в том числе по корректировке решения Думы города, утвердившего показатели и критерии оценки их деятельности. Материалы общественных слушаний размещены на официальном сайте Администрации города Сургута, в решение представительного органа города подготовлены соответствующие изменения.

Муниципалитеты не вправе ограничивать реализацию прав граждан на обращения в органы местного самоуправления, в том числе лично. Так, прокурором Майминского района принесен протест на распоряжение главы районной администрации «О выполнении решения антитеррористической комиссии муниципального образования «Майминский район». Данным распоряжением предусмотрен запрет пребывания в здании администрации района посторонних лиц без уважительных причин. Это распоряжение противоречит действующему законодательству, является нарушением прав граждан на осуществление местного самоуправления, а также препятствует доступу граждан в здание администрации района, где расположены органы местного самоуправления. Кроме того, в действующем законодательстве не установлены критерии определения уважительности причин, по которым возможно обращение граждан, в связи с чем неясно, каким образом будет осуществляться контроль за выполнением указанного распоряжения<sup>10</sup>.

Указанные выше нормы согласуются с принципом «сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами», заложенным в основу противодействия

---

<sup>10</sup> «Глава Майминского района запретил гражданам заходить в здание администрации без “уважительных причин”» // Новости Горного Алтая. 03.02.2009.

коррупции в целом (п. 7 ст. 3 ФЗ № 273 «О противодействии коррупции»). Более того, в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. При этом, согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Таким образом, в данном случае речь идет о том, что любые государственные или муниципальные органы не являются замкнутыми на самих себе управленческими институтами, а выполняют роль «проводников» объективных потребностей населения и воли народа в системе правового регулирования. Выявить же эти потребности без участия самого населения в лице его представителей – различных институтов гражданского общества – невозможно.

Частью мониторинга качества правовых актов является также изучение заключений по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. При этом указанные заключения должны изучаться правотворческим органом не только с целью устранения дефектов конкретного нормативного правового акта или его проекта, но и совершенствования своей правотворческой деятельности в целом.

В развитие рассматриваемого принципа в соответствии со ст. 5 ФЗ № 172 институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Сотрудничество государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества состоит в создании необходимых условий для проведения независимой антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нормативных правовых актов, а также в обязательном рассмотрении результатов этих экспертиз. Создание условий включает в себя опубликование (обнародование) в средствах массовой информации, а также размещение в сети Интернет на официальных сайтах органов власти текстов нормативных правовых актов и их проектов.

Следует отметить, что согласно пп. «е» п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в сети Интернет в обязательном порядке должна быть обнародована информация о порядке обжалования муниципальных правовых актов.

Наиболее объемная и существенная информация по корректировке или отмене действующих муниципальных правовых актов поступает в органы местного самоуправления из материалов прокурорских проверок и вносимых по их результатам актов прокурорского реагирования.

Так, в 2010 году в Администрацию города Сургута всего поступило 62 представления, 4 протеста и 5 информации прокуратуры города, в 2011 году – 53 представления, 31 протест (в семь раз больше) и 42 информации (в восемь раз больше), за 8 месяцев 2012 года – 36 представлений, 23 протеста и 32 информации. Большинство всех актов прокурорского реагирования удовлетворяются, в правовые акты вносятся необходимые изменения или они отменяются соответствующим правотворческим органом. Однако подобные результаты не являются однозначным свидетельством некачественного или неэффективного мониторинга, проводимого самими муниципальными правотворческими органами: 1) из всех поступающих в органы местного самоуправления актов прокурорского реагирования примерно только 10% имеют отношение к мониторингу муниципальных правовых актов, остальные касаются действий (бездействий) органов власти или их должностных лиц; 2) в муниципальном образовании ежегодно принимается несколько тысяч правовых актов, из которых к нормативным относится несколько сотен, поэтому процент приводимых в соответствие с законодательством правовых актов самим правотворческим органом гораздо больше, чем актов, на которые отреагировали органы прокуратуры.

В связи с этим стоит остановиться не некоторых проблемах взаимодействия с органами прокуратуры при проведении мониторинга правовых актов и осуществлении дополнительного правотворчества.

Так, во-первых, органы прокуратуры в своих актах устанавливают нерелевантные сроки исполнения требований (например, незамедлительно или один день). При этом, как правило, исполнение соответствующих указаний требует существенных трудовых, временных и материальных затрат (например, работа сотрудников органа местного самоуправления в выходные или праздничные дни с двойной оплатой).

Во-вторых, органы прокуратуры постоянно «напоминают» органам местного самоуправления об ответственности за неисполнение требований прокурора в те сроки, которые он установил. Между тем Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>11</sup> предписывает должностным лицам органа местного самоуправления незамедлительно отреагировать на требование прокурора и приступить к его выполнению, а не выполнить его. В Законе нет указания, в какой срок должно быть выполнено требование прокурора. Поскольку законодатель не определил, кем устанавливается этот срок, то прокурор, поручивший провести проверку, ревизию или затребовавший информацию, устанавливает его по своему усмотрению, что само по себе может рассматриваться как коррупциогенный фактор.

---

<sup>11</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», с последующими изменениями и дополнениями // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

Между тем такие сроки должны определяться законом для того, чтобы должностное лицо имело реальную возможность выполнить требования прокурора исходя из его характера и степени сложности (количество ревизуемых организаций, уровень проверки, наличие организационных условий и т.д.).

В-третьих, в связи с тем, что не все федеральные законы имеют отсрочку по вступлению в силу (для предоставления возможности приведения муниципальных правовых актов в соответствие с новыми требованиями), органы прокуратуры немедленно обращаются с актами прокурорского реагирования на несоответствующие действующему законодательству муниципальные правовые акты. С одной стороны, это часто не позволяет правотворческому органу в нормальном режиме отработать вопрос корректировки своих правовых актов самостоятельно, а это создает некий искусственный фон (а заодно и негативную статистику) массового нарушения органами местного самоуправления действующего законодательства. С другой стороны, на практике возникает ситуация, при которой акт прокурорского реагирования поступает уже после внесения соответствующих изменений в правовые акты правотворческим органом самостоятельно (с разрывом один-три дня). В связи с этим либо возникает необходимость прокуратуры отзывать внесенные акты прокурорского реагирования, или правотворческому органу отказывать в их удовлетворении, как необоснованных.

В-четвертых, в настоящее время в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ все проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления направляются для проведения проверок в органы прокуратуры. В случае наличия, по мнению прокуратуры, в проекте нормативного правового акта нарушений закона прокурор направляет в соответствующий правотворческий орган информацию об этом. Однако в случае отсутствия нарушений никаких подтверждающих это документов из органа прокуратуры не поступает. В связи с этим на практике возникают ситуации, когда на принятый без замечаний прокуратуры муниципальный нормативный правовой акт вносится представление или протест почти сразу после его вступления в силу.

Например, 17 февраля 2012 года было принято постановление Администрации города Сургута «Об утверждении порядка заключения инвестиционных договоров в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности, либо для создания нового имущества с последующим получением его или его части в муниципальную собственность», проект которого ранее направлялся в прокуратуру города. Замечаний не последовало, однако спустя месяц с момента вступления в силу указанного муниципального правового акта<sup>12</sup> на него был принесен протест. Причем

---

<sup>12</sup> Протест прокуратуры города Сургута от 19.03.2012 г. № 1/2813-2012 на постановление Администрации города Сургута от 17.02.2012 г. №876.

в данном случае речь не шла об изменении правовой ситуации в результате корректировки действующего законодательства, в протесте оспаривалась правотворческая компетенция исполнительно-распорядительного органа по принятию правового акта по данному вопросу, которая за этот месяц не претерпела никаких изменений. Протест Администрацией города был отклонен.

В-пятых, органы местного самоуправления не располагают информацией по обобщению прокуратурой правоприменительной практики и результатов проверок соблюдения законодательства при осуществлении правотворческой деятельности органами местного самоуправления, которую органы прокуратуры не доводят до сведения правотворческих органов, а это могло бы способствовать исключению совершения аналогичных нарушений другими органами местного самоуправления.

Еще одной серьезной проблемой при взаимодействии с органами прокуратуры является отсутствие в законодательстве порядка учета требования прокурора об изменении муниципального нормативного правового акта в связи с выявленными в нем коррупционными факторами.

Согласно статье 4 ФЗ № 172 выявленные органами прокуратуры в нормативных правовых актах коррупционные факторы отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном законодательством. При этом требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования и учитывается **в установленном порядке** органом или должностным лицом, которые издали этот акт. Согласно ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. В то же время законодательство четко не определяет, в каком порядке должно учитываться требование прокурора об изменении нормативного правового акта.

При этом обязательность рассмотрения не означает обязательное согласие с доводами, изложенными в Требовании, и безусловную реализацию содержащихся в нем предложений. Для разрешения спорных ситуаций абз. 1 п. 1.7 Приказа № 400 предусмотрена необходимость, в случае отклонения требований, использовать право на обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Учитывая тот факт, что именно правотворческий орган несет всю полноту ответственности за качество принимаемых (издаваемых) им правовых актов, в том числе с возможностью их судебного оспаривания заинтересованными лицами, в случае несогласия с внесенными предложениями он име-

ет право оставить свой нормативный правовой акт без изменения. В этом случае решение соответствующего суда, при оспаривании данного правового акта, выступит в качестве мерила мнений и правовых позиций: все, что незаконно, должно быть приведено в соответствие с законом.

В связи с этим обращает на себя внимание то, что в законодательстве до настоящего времени не установлены последствия неустранения выявленных коррупционных факторов, в том числе ответственность правотворческого органа. В случае принятия противоречащего закону правового акта его можно обжаловать в судебном порядке (у судов имеется соответствующая юрисдикция). В случае принятия коррупционного правового акта обжаловать его в суд с целью устранения коррупционной опасности невозможно, если он одновременно не противоречит закону.

Кроме того, п.1.3 Приказа Генерального прокурора РФ №400<sup>13</sup> нижестоящим прокурорам предписано инициировать внесение изменений в законодательные акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях установления процедуры представления в органы прокуратуры для соответствующей проверки принятых нормативных правовых актов.

Однако данное требование представляется неактуальным. Так, ФЗ № 273 одним из основных принципов противодействия коррупции называет публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относит обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Развивает тему информационной открытости органов власти Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>14</sup>, согласно которого все нормативные правовые акты не только должны быть опубликованы в СМИ во исполнение норм Конституции РФ, но и размещены в сети Интернет. Более того, установление субъектами РФ и органами местного самоуправления отдельного порядка предоставления принимаемых ими нормативных правовых актов в органы прокуратуры не соответствует их правотворческой компетенции и может рассматриваться как коррупциогенный фактор.

---

<sup>13</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 г. № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов», с последующими изменениями // Законность. 2010. № 4.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. 2009. 13 февраля.

При этом необходимо отметить, что отсутствие нормативного правового акта, регламентирующего определенные отношения, принятие которого относится к компетенции органа государственной власти или органа местного самоуправления, создает почву для наиболее серьезных коррупционных нарушений. Поэтому задача органов государственной власти (органов местного самоуправления) заключается не только в том, чтобы довести до совершенства уже имеющиеся правовые акты, но и в том, чтобы проводить сбалансированную и оптимальную правотворческую политику, направленную на устранение пробелов правового регулирования в пределах установленной компетенции. Однако это – тема основного, а не дополнительного правотворчества, являющегося предметом рассмотрения в данной статье.

Еще одним источником получения информации о качестве муниципального нормативного правового акта являются информации и обобщения практики их включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Так, в соответствии со ст.43.1. ФЗ №131 муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»<sup>15</sup> установило, что функции по ведению и методическому обеспечению федерального регистра (состоящего из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации) возложены на Министерство юстиции РФ.

И хотя вступление в силу муниципальных нормативных правовых актов не зависит от факта внесения в региональный регистр, а несоответствие действующему законодательству не является основанием для отказа в таком внесении, обращение уполномоченного органа по ведению регистра к высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может означать начало процедуры, предусмотренной статьями 73, 74 ФЗ № 131, влекущей роспуск представительного органа местного самоуправления либо отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Если раньше эти нормы могли использоваться от случая к случаю, то в новых условиях у субъекта РФ появился оперативный источник информации для реагирования на случаи нарушения законодательства органами местного самоуправления.

---

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // Российская газета. 2008. 19 сентября.

Результаты самостоятельного мониторинга оказывают самое прямое влияние и на принятие решений правотворческим органом об отмене или приостановлении действия муниципальных правовых актов.

Согласно ч. 1 ст. 48 ФЗ № 131 муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено<sup>16</sup>, в том числе:

1) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт;

2) иными органами местного самоуправления или должностными лицами, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, в случае изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц.

Данная норма, во-первых, предусматривает возможность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при необходимости отменять собственные устаревшие или несоответствующие законодательству акты, приостанавливать их действие на определенный срок или до прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления. Во-вторых, устанавливает возможность в определенных случаях решать вопрос о юридической судьбе муниципального правового акта органам местного самоуправления и должностным лицам, не являющимся «авторами» данного правового акта.

Право органов местного самоуправления или должностных лиц приостанавливать и отменять акты, принятые другими органами местного самоуправления или должностными лицами введено Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>17</sup>.

Отмена или приостановление «чужого» муниципального правового акта возможна в случае изменения перечня полномочий органов местного самоуправления или должностных лиц, а точнее, перераспределения между ними уже имевшихся полномочий. Отменить или приостановить действие муниципального акта, регулирующего правоотношения, переданные в сферу деятельности иного органа или должностного лица, может тот орган, к компетенции которого на момент отмены или приостановления действия отнесено регулирование этих отношений.

Представляется правильным распространять право отмены «чужих» муниципальных правовых актов только на случаи, которые возникают при пере-

---

<sup>16</sup> Подробнее см.: *Алешкова Н.П.* Правовой механизм и последствия отмены и приостановления актов органов местного самоуправления // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 2. С. 61.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Российская газета.* 2008. 30 декабря 2008.

распределении полномочий в результате изменения структуры органов местного самоуправления и появления правопреемника полномочий у прекратившего свое существование органа местного самоуправления или соответствующей упраздненной должности. Например, если в качестве самостоятельных органов местного самоуправления существовали комитет по управлению имуществом и комитет по земельным ресурсам, издававшие в пределах своей компетенции муниципальные правовые акты, то образовавшийся в результате их слияния (изменения структуры) новый орган местного самоуправления в виде департамента имущественных и земельных отношений вправе отменять или приостанавливать действие принятых комитетами муниципальных правовых актов. Та же ситуация (только с должностными лицами) возникает в случае, если комитеты и вновь образованный департамент были структурными подразделениями местной администрации. В указанных случаях мера по отмене «чужих» муниципальных правовых актов оправдана, поскольку нет иного органа или должностного лица, которые могли бы привести указанные акты в соответствие с действующим законодательством.

Историческим примером массовой отмены «чужих» правовых актов является отмена решений городских и районных Советов народных депутатов правовыми актами местных администраций, ставшими правопреемниками по всем осуществлявшимся местными Советами полномочиям на период «поэтапной конституционной реформы»<sup>18</sup>.

Совершенно другая картина возникает в случае перераспределения полномочий между существующими органами местного самоуправления. Во-первых, при изменении полномочий у органа местного самоуправления остается обязанность отслеживать соответствие законодательству принятых им муниципальных правовых актов, в том числе тех, которые были приняты по вопросам, отнесенным позднее к компетенции другого органа местного самоуправления (он всегда имеет не только возможность, но и обязанность отменить такие акты самостоятельно). Во-вторых, это может породить соблазн вмешаться в компетенцию другого органа местного самоуправления под видом приведения его муниципальных правовых актов в соответствие с действующим законодательством и перераспределенными полномочиями (дополнительное основание для возникновения или усугубления конфликтных ситуаций, особенно во взаимоотношениях исполнительных и представительных органов местного самоуправления).

Неоднозначна и ситуация по вступлению в силу изменений, связанных с пересмотром компетенции органов местного самоуправления. Так, в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 44 ФЗ № 131 наименование и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местно-

---

<sup>18</sup> Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации», с последующими изменениями // Российские вести. 1993. 29 октября.

го самоуправления устанавливается в уставе муниципального образования. При этом согласно ч. 8 ст. 44 ФЗ № 131 изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений. В таком случае времени для приведения своих собственных актов в соответствие с новым распределением полномочий у органов и должностных лиц местного самоуправления вполне достаточно (например, путем установления срока окончания их действия, чтобы не было потом необходимости в принятии дополнительных муниципальных правовых актов об их отмене).

Однако в данной норме речь скорее идет о таких изменениях, вносимых в устав муниципального образования, которые определяются усмотрением и представлениями о целесообразности самого представительного органа (с учетом мнения населения, выявленного по результатам публичных слушаний). Если же корректировка компетенции органов местного самоуправления вызвана необходимостью приведения ее в соответствие с действующим законодательством, то момент изменения этой компетенции в каждом конкретном случае будет полностью зависеть от воли федерального законодателя, а не от правила, изложенного в ст. 44 ФЗ № 131. В этом случае представительному органу необходимо внести изменения в устав муниципального образования даже без проведения процедуры публичных слушаний.

Интересно, что глава администрации муниципального образования вправе отменять или приостанавливать действие любых приказов руководителей структурных подразделений местной администрации. Право отмены или приостановления таких актов главой администрации муниципального образования является логичным продолжением его права на делегирование части своих полномочий руководителям структурных подразделений администрации, поскольку глава местной администрации при необходимости вправе любые из делегированных полномочий, в том числе правотворческие, осуществлять самостоятельно (делегирование не влечет за собой отказ от реализации этих полномочий и не исключает ответственности за качество их исполнения).

Приостановление муниципального правового акта означает, в отличие от отмены, прекращение его действия на определенное время. Приостановление осуществляется до устранения имеющихся препятствий в реализации муниципального правового акта, выявленных в результате соответствующего мониторинга (например, в случае отсутствия органа, ответственного за его реализацию – до его определения; сомнения в законности правового акта – на период проведения соответствующей проверки или до отмены указанного акта; отсутствия необходимых процедур – на период их разработки и пр.).

Учитывая, что на федеральном уровне не предусмотрены основания приостановления действия муниципальных нормативных правовых актов как самим правотворческим органом, так и иными органами местного самоуправления (должностными лицами), такие основания должны быть предусмотрены в Уставах соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, мониторинг правоприменения непосредственно влияет на качество муниципальной правотворческой деятельности и должен осуществляться на регулярной основе наиболее квалифицированными специалистами, в первую очередь самого правотворческого органа. При этом очень важно суметь выбрать наиболее оптимальные для данного муниципального образования способы мониторинга, исходя из его кадровых и организационных возможностей.

*Материал поступил в редакцию 31 августа 2012 года.*