

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЭКСПЕРИМЕНТ ИЛИ РЕЗУЛЬТАТ ПРОЯВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО НИГИЛИЗМА

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-4-12-16>

Современная модель и практика нормотворческой деятельности в РФ на всех уровнях – федеральном, региональном и местном (муниципальном) – дает множество поводов оценки выверенности правовых положений, работоспособности вводимых правовых понятий и целых институтов. Цель статьи – на основе анализа законодательства о местном самоуправлении, положений Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ, регионального массива нормотворчества, практики нормотворческой деятельности органов местного самоуправления по принятию уставов муниципальных образований и внесению в них изменений, а также регистрационной деятельности территориальных органов Минюста России выработать предложения по совершенствованию действующего законодательства и упорядочению нормотворчества всех уровней власти. Методологической основой исследования явился диалектический метод познания объективной действительности, а также основанные на нем общенаучные методы: идеализации, формализации, логический, сравнения и др.; в качестве специально-юридических методов использовались, в частности, формально-юридический, сравнительно-правовой, методы правового моделирования, толкования правовых норм. В качестве одной из мер повышения качества нормотворческой деятельности предлагается обсуждение вопроса о необходимости и обоснованности объявления моратория на внесение изменений в федеральное законодательство о местном самоуправлении, активизации роли и значения института мониторинга правоприменения.

АРТАМОНОВ
Алексей Николаевич

кандидат юридических наук,
заместитель начальника
Главного управления Минюста
России по Ростовской области
(г. Ростов-на-Дону)

artamonov_mj@mail.ru

КАЛЬЧЕНКО
Анна Ивановна

юрист-консультант
ООО «Стройпожбезопасность»,
обособленное подразделение
(Территориальное управление)
ООО «Стройпожбезопасность-61»
(г. Ростов-на-Дону)

oxana.calchencko@yandex.ru

**Единое правовое пространство;
устав муниципального
образования;
юридическая техника;
правотворчество;
правовая экспертиза;
нормативный правовой акт**

Alexey N. ARTAMONOV

Candidate of Legal Sciences, Deputy
Head of the Main Directorate of the
Ministry of Justice of the Russian
Federation for the Rostov Region
(Rostov-on-Don)

artamonov_mj@mail.ru

Anna I. KALCHENKO

Legal Consultant,
Stroipozhbezopasnost
LLC, Separate Subdivision
(Territorial Administration),
Stroipozhbezopasnost-61 LLC
(Rostov-on-Don)

**FEDERAL LAW ON THE GENERAL PRINCIPLES
OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A LEGISLATIVE
EXPERIMENT OR THE RESULT OF THE MANIFESTATION
OF LEGAL NIHILISM**

The current model and practice of rule-making in the Russian Federation at all levels, federal, regional and local (municipal), provides many reasons for evaluating the accuracy of legal provisions, the efficiency of legal concepts introduced and entire institutions. The aim of the article is based on the analysis of the legislation on local self-government, provisions of the Federal Law on general principles of organization of local government in the Russian Federation, a regional array of normative practice regulatory activities of local governments on the adoption of municipal charters and amendments to them, as well as the registration of activities of territorial bodies of the Ministry of Justice of Russia, to develop proposals for improving the existing legislation and streamlining the rule-making at all levels of government. The methodological basis of the research was the dialectical

**Unified legal space;
municipal charter;
legal technique;
law-making;
legal expertise;
normative legal act** *method of cognition of objective reality, as well as general scientific methods based on it: idealization, formalization, logical, comparison, etc.; as special legal methods, we used, in particular, formal legal, comparative legal, method of legal modeling, interpretation of legal norms. As one of the measures to improve the quality of law-making activities, it is proposed to discuss the need and justification for declaring a moratorium on amendments to the federal legislation on local self-government, and to enhance the role and importance of the institute for monitoring law enforcement.*

Когда законодатель не заботится о стабильности законов, это порождает у тех, к кому они адресованы, скептически выжидательное отношение.

Ж. Карбонье

Продолжается в нашей стране активная нормотворческая деятельность всех наделенных правом создавать нормативные правовые акты органов власти и должностных лиц. В каком-то смысле этот процесс приобрел самостоятельное, т.е. самодостаточное, значение. Порой забывается, для чего нужны, какие функции должны выполнять законы, подзаконные, ведомственные, локальные акты, что они устанавливают правила поведения для отдельных видов общественных отношений, что основная, а лучше единственная ценность нормотворчества должна характеризоваться не количеством принимаемых документов, а их содержанием и качеством, т.е. последствиями их применения.

Характеризуя состояние современной системы законодательства РФ, некоторые авторы отмечают закономерность, носящую негативный характер, заключающуюся в чрезмерном количестве вносимых в законы изменений, сопровождающихся низким их качеством [1, с. 10].

2020 г. принес в нашу действительность уже немало забытую активность обсуждения, формулирования, аргументирования и выражения скепсиса или критики, связанных с предложенными изменениями Конституции РФ. В обществе развернулась активная дискуссия по обсуждению наполнения действующей российской Конституции положениями как глобального общефилософского, мировоззренческого характера, так и разными другими, порой несущественными с точки зрения масштаба и статуса документа. В том числе обсуждаются и вопросы единства правового пространства (например, соотношение между народного и национального законодательства), распределения вопросов ведения и полномочий между разными уровнями власти нашего сложносоставного государства, предлагаются к реализации попытки обеспечить выживаемость (чтобы совсем не «затоптали») местную (муниципальную) ее составляющую.

При этом успех данных изменений Конституции РФ будет во многом зависеть от качества проделанной юридуко-технической работы.

Классическое выделение в качестве основных методов научного доказательства наблюдения и эксперимента в юридических науках дополняется эксклюзивным видом эксперимента – законодательным. Как отмечает Ж. Карбонье, юридическая социология знала законодательный эксперимент как своеобразную форму интеллектуального экспериментирования, присущую только ей. Этот метод заключается в том, что закон принимается только лишь для того, чтобы посмотреть на результаты его применения [3, с. 158].

Его используют, например, в федеративных государствах (но не только) для проведения практического изучения возможностей урегулирования отдельных общественных отношений на ограниченной территории, в отдельных субъектах страны. С ним мы имеем дело и в нашей современной российской действительности, когда отдельные субъекты РФ изучают практику нормотворчества в других регионах и воплощают ее в своих правотворческих решениях. Но есть примеры и общероссийского законодательного экспериментирования (как иначе относиться к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9]?).

Для проведения анализа данный Закон выбран неслучайно. Во-первых, он имеет общероссийский характер, пронизывает многие сферы общественных отношений, от его положений зависят состояние и формулировки множества нормативных документов как федерального, так регионального и местного (муниципального) уровней. В него регулярно вносятся многочисленные изменения, значит, потребность в нем и интерес со стороны законодателя и иных нормотворцев не ослабевают (в отличие от некоторых иных примеров, когда формально нормативный до-

кумент сохраняет юридическую силу, однако его давно никто не применяет, его текст содержит множество противоречий иным нормативным актам).

Характеристика современного состояния законодательства о местном самоуправлении приводится во многих публикациях и исследованиях; в основном она носит или негативный оттенок, или сдержанно оптимистический, т.е. выражающий надежды на будущие улучшения и совершенствования. Однако, по мнению Н. Л. Пешина, проблему вряд ли можно считать полностью освещенной и тем более исчерпанной. Скорее наоборот, развитие идет по принципу известного русского выражения «чем дальше в лес, тем больше дров» [5, с. 63].

В научной литературе предлагаются пути выхода из коллизионных ситуаций на федеральном уровне в вопросах организации местного самоуправления. Когда выявляется конфликт правовых норм, приоритет должен оставаться за Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2, с. 27]. А как этот механизм с точки зрения теории будет работать на местном (муниципальном) уровне, если положения разных федеральных законов продублированы в уставе муниципального образования, а они в свою очередь содержат не согласованные между собой нормы?

Попутно заметим, что в научной, научно-практической литературе неоднократно обращалось внимание на несоответствие наименования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» его сути, которая гораздо шире и конкретнее общих вопросов и принципов [6, с. 17]. При этом он содержит и конкретные несовершенства, отдельные примеры которых приведем ниже.

Во многих вопросах не допускается какая-либо вариативность на уровне местного самоуправления, при том что наряду с необходимостью установления критериев «общих принципов организации местного самоуправления» предлагается, чтобы весь основной объем нормативного регулирования местного самоуправления был сосредоточен на уровне субъектов РФ [5, с. 65].

Таким образом, должна быть выстроена четкая иерархия: федеральное законодательство – общие принципы, региональное – необходимо очертить соответствующий круг вопросов, полномочия субъектов РФ, уставы муниципальных образований – индивидуальные особенности конкретного муниципального образования, включая и вопросы местного значения, принятие которых к своему ведению муниципальное образование, т.е. органы и должностные лица местного самоуправления, могло бы осуществлять в случае наличия материальных и организационных возможностей. Сейчас же перечень этих

вопросов для соответствующих видов муниципальных образований формируется в федеральном законе, а муниципальные уставы обязаны их воспроизводить в своих текстах. Кроме того, что непонятна сама необходимость данного дублирования, нет четкого понимания, с какого момента возможно решение того или иного вопроса местного значения, его финансирование: с момента вступления в силу соответствующего положения федерального закона или необходима их легализация путем воспроизведения в уставе муниципального образования. На практике применяется первый вариант, и он не вызывает возражений или замечаний контролирующих органов, тогда это лишний раз подчеркивает вопрос о целесообразности внесения изменений в конкретный устав муниципального образования.

Анализ норм и положений, подвергнутых или подвергаемых (поскольку отдельные из них изменялись неоднократно или меняются регулярно), показывает, что их частота и массовость не всегда объясняются отсутствием пробельности и обеспечивают конституционные положения. Самостоятельность органов местного самоуправления устанавливается, в частности, ч. 1 ст. 132 Конституции РФ (что было подчеркнуто и поправками 2020 г.) [10], при этом действующее законодательство демонстрирует примеры, как можно ее ограничивать. Так, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16) в вопросы местного значения муниципального района и городского округа включена и организация охраны общественного порядка на территории соответствующего муниципального образования муниципальной милиции. Здесь мы хотим обратить внимание не на терминологические характеристики, вспоминая грандиозную реформу по избавлению действующего в стране законодательства от использования термина «милиция» (возможно, для муниципального уровня власти это является допустимым), а на реализацию, в принципе, данного института. Возможность же введения подобного вида правоохранительной службы увязывается с принятием специального федерального закона, которого нет, а перспективы его разработки даже не обсуждаются.

И лишь в приведенном выше случае, по разъяснению профильного комитета Госдумы России, нет необходимости пока отражать эти положения в уставах муниципальных образований [7].

Таким образом, в данном случае федеральным законодателем позволено в уставах муниципальных образований пока не дублировать одно из положений, установленных (хотя и не реализованных в полном объеме) на федеральном уровне нормотворчества.

Возвращаясь на муниципальный уровень нормотворческой деятельности, обращает на себя внима-

ние, несмотря на высказываемые оптимистичные выводы о структурировании и логичности отечественного законодательства по вопросам организации местного самоуправления [8, с. 43], при том что организационно-правовые основы местного самоуправления превратились из сферы, в которой регионы конкурировали с Федерацией, в сферу, где Федерация прямо устанавливает своим субъектам предмет и порядок регулирования общественных отношений [4, с. 47], на наш взгляд, это могло бы быть так, если бы не дублирование норм, который запутывает предметы ведения и полномочия, может втягивать правоприменителей в дискуссии о самостоятельности отдельных норм или лишь об их воспроизведении в нормативных актах меньшей юридической силы, что потенциально может являться причинами злоупотреблений.

В связи с изложенным позволим себе заявить и предложить следующее.

Принципы стабильности правовой базы, предсказуемости и обоснованности правотворческих решений хорошо бы было применить к организации де-

ятельности и требованиям нормотворчества всех уровней власти, в том числе местного (муниципального) уровня современной России, но примером должны быть федеральные нормативные документы и соответствующий подход к нормотворческой деятельности федеральных органов власти. В качестве «опытного образца» предлагаем избрать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и для начала, например, объявить мораторий на внесение в него изменений. При этом у нас есть такой институт, как мониторинг правоприменения, который направлен на изучение различных видов общественных отношений, последствий нормотворчества, выработку предложений по их совершенствованию. Его потенциал можно было бы использовать для изучения последствий в случае установления данного моратория, для развития отношений в области местного самоуправления и формулирования предложения аналогичного характера в других вопросах и сферах нормотворчества и правоприменения.

Пристатейный библиографический список

1. *Азми Д. А.* Тенденции развития системы права и системы законодательства в Российской Федерации // Адвокат. 2016. № 10.
2. *Гринченко К. А.* Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С. Е. Чаннова. М. : ДМК Пресс, 2015.
3. *Карбонье Ж.* Юридическая социология / пер. с фр. ; пер. и вступ. ст. В. А. Туманова. М. : Прогресс, 1980.
4. *Корсакова С. В.* Муниципально-правовая политика в России : монография / под ред. А. В. Малько. М. : Юрлитинформ, 2012.
5. *Пешин Н. Л.* Новые тенденции муниципальной реформы : перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12.
6. *Подсумкова А. А., Чаннов С. Е.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. С. Е. Чаннов. 4-е изд., перераб. М. : Осъ-89, 2008.
7. Разъяснения Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (5–7-я главы) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 11.
8. *Усманова Р. М.* К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6.
9. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт. № 202.
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237.

References

1. *Azmi D. A.* Trends in the Development of the System of Law and the System of Legislation in the Russian Federation. *Lawyer*. 2016. No. 10.
2. *Grinchenko K. A.; Channov S. E. (ed.)*. Sources of Municipal Law of the Russian Federation. Moscow: DMK Press, 2015.
3. *Carbonnier J.; Tumanov V. A. (trans.)*. Legal Sociology. Moscow: Progress, 1980.

4. *Korsakova S. V.; Malko A. V. (ed.)*. Municipal Legal Policy in Russia: Monograph. Moscow: Iurlitinform, 2012.
5. *Peshin N. L.* New Trends in Municipal Reform: Redistribution of Powers Between Levels of Public Authority. *Constitutional and Municipal Law*. 2016. No. 12.
6. *Podsumkova A. A., Channov S. E.; Channov S. E. (ed.)*. Commentary on the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (Article-by-Article). 4th ed. Moscow: Os-89, 2008.
7. Clarifications of the State Duma Committee on Local Self-Government to the Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (5–7th Chapters). *State Power and Local Self-Government*. 2007. No. 11.
8. *Usmanova R. M.* On the Scope and Limits of Municipal Legal Regulation. *Constitutional and Municipal Law*. 2013. No. 6.
9. Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". *Rossiiskaia Gazeta*. 8 October 2003. No. 202.
10. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12 December 1993 with changes approved during the all-Russian vote on 1 July 2020). *Rossiiskaia Gazeta*. 25 December 1993. No. 237.