

НАДИН Алексей Николаевич,

Аспирант

Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации (ИЗуСП),

e-mail: alex.nadin00@mail.ru

ПРОБЕЛЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Аннотация. В данной статье рассмотрены ряд пробелов нормативного регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе муниципального правотворчества. Автором проанализирован порядок реализации компетенции органов публичной при проведении антикоррупционной и правовой экспертиз нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления. Исследователь резюмирует, что законодательное регулирование проведения правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и их проектов не предусматривает охват всего массива нормативных правовых актов, принятых на местном уровне публичной власти. В качестве одного из способов решения обозначенной проблемы предлагается расширение компетенции территориальных подразделений министерства юстиции по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных муниципальных правовых актов. По мнению автора, внедрение данных компетенционных характеристик органов юстиции будет способствовать существенному снижению процента выявления юридических и иных дефектов при включении нормативных актов в регистры муниципальных правовых актов регионального уровня.

Ключевые слова: взаимодействие, органы государственной власти, органы местного самоуправления, публичная власть, муниципальный правотворческий процесс, органы министерства юстиции, муниципальные правовые акты.

NADIN Aleksey Nikolaevich,

Postgraduate, Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation (IZAK)

IMPERFECTIONS OF LEGAL REGULATION OF INTERACTION BETWEEN STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE PROCESS OF MUNICIPAL LAW-MAKING

Annotation. This article examines a number of imperfections in the regulatory framework for interaction between public authorities and local governments in the process of municipal lawmaking. The author analyzes the procedure for implementing the competence of public authorities in conducting anti-corruption and legal examinations of regulatory legal acts adopted by local governments. The researcher summarizes that legislative regulation of legal and anti-corruption examinations of regulatory legal acts and their drafts does not provide for coverage of the entire array of regulatory legal acts adopted at the local level of government. As one of the ways to solve this problem, it is proposed to expand the competence of territorial divisions of the Ministry of Justice to conduct legal and anti-corruption examination of regulatory municipal legal acts. According to the author, the introduction of these competence characteristics of justice bodies will contribute to a significant decrease in the percentage of identifying legal and other defects when including regulatory acts in the registers of municipal legal acts at the regional level.

Key words: interaction, government bodies, local government bodies, public authority, municipal law-making process, bodies of the Ministry of Justice, municipal legal acts.

Муниципальное правотворчество представляет собой деятельность, осуществляемую населением муниципального образования, органами местного самоуправления (далее – органы МСУ) и их должностными лицами в рамках своих полномочий и по вопросам местного значения, направленную на выявление и закрепление воли населения муниципального образования и формирование в соответствии с ней публично-властных предписаний с целью регулирования общественных отношений в соответствии с экономическими, социальными и иными особенностями развития местного сообщества [7, с. 31].

Муниципальный правотворческий процесс характеризует установленный порядок осуществления населением муниципального образования, органами МСУ и их должностными лицами юридически значимых действий, направленных на подготовку проектов, принятие (издание) и опубликование муниципальных правовых актов.

Наряду с органами и должностными лицами МСУ в муниципальном правотворческом процессе участвуют и органы государственной власти, к примеру, территориальные подразделения Министерства юстиции Российской Федерации, органы прокуратуры, а также органы государственной власти субъектов РФ.

К проблемам в области муниципального правотворческого процесса считаем возможным отнести фрагментарность реализации компетенции федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных правовых актов и их проектов, а также дублирование полномочий органов публичной власти при реализации указанного вида деятельности.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов выступает в качестве одной из мер по профилактике коррупции, направленной на выявление в данных правовых актах коррупционных факторов и их последующее устранение (ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ)¹.

Компетенция по осуществлению проверки на соответствие требованиям федерального и регионального законодательства, а также нали-

чия коррупционных факторов² в нормативных правовых актах органов МСУ, разграничена между органами публичной власти следующим образом:

– министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы – в отношении уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований при их государственной регистрации;

– органы прокуратуры – в отношении нормативных правовых актов по вопросам, касающимся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного законодательства и по иным сферам правоотношений, перечисленных в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ.

– органы государственной власти субъектов Российской Федерации – в отношении муниципальных правовых актов, помимо тех, антикоррупционная экспертиза в отношении которых проводится уполномоченными органами юстиции [4, с. 78–85];

Следует принять во внимание, что в ряде субъектов Российской Федерации воспринята модель осуществления факультативной (выборочной) правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов, принятых органами МСУ.

Например, отдел ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Министерства юстиции Республики Мордовия в факультативном порядке обеспечивает реализацию правовой экспертизы муниципальных актов, исходя из наличия решения о проведении такого вида экспертизы от должностного лица, уполномоченного Министром юстиции Республики Мордовия³.

Аналогичный подход нашел отражение и в законодательстве Тверской области, где определено, что Министерство по делам территориальных образований Тверской области проводит выборочную юридическую экспертизу муници-

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Рос. газ. 2009. 22 июля.

² Коррупционные факторы – положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

³ приказ Министра юстиции Республики Мордовия от 07.02.2018 № 18 (ред. от 17.07.2023) «Об организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Мордовия» // Известия Мордовии. № 22-9. 02.03.2018.

пальных нормативных правовых актов, представленных для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Тверской области¹. Решение о проведении юридической экспертизы принимает соответствующий министр либо лицо, уполномоченное им.

– органы МСУ – в отношении принимаемых ими муниципальных правовых актов.

В отличие от муниципальных правовых актов федеральный орган исполнительной власти в области юстиции проводит правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем органы прокуратуры осуществляют обозначенные виды экспертиз в отношении нормативных правовых актов, принятых органами МСУ, действующих исключительно в строго определенных законом сферах деятельности, подверженных коррупционным рискам.

При данных обстоятельствах возникает ситуация, когда субъект, уполномоченный на принятие нормативного правового акта (орган МСУ), одновременно проводит его правовую и антикоррупционную экспертизы, что противоречит критерию объективности результатов проведенной экспертизы и свидетельствует о связанности субъекта правотворчества ранее изложенной в нормативном правовом акте позицией [5, с. 53–56].

Представленная схема реализации компетенции органов публичной власти позволяет утверждать, что законодательное регулирование проведения правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и их проектов не предусматривает охват всего массива нормативных правовых актов, принятых на местном уровне публичной власти [3, с. 63–64].

В связи с чем, разграничение компетенции между органами публичной власти по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов органов МСУ и их проектов требует дальнейшего совершенствования.

Полагаем, что данная проблема может быть решена посредством расширения компетенции территориальных подразделений министерства юстиции по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов, принятых органами МСУ.

В научной среде представлены и вовсе противоположные позиции, обосновывающие необ-

ходимость упразднения процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований [1, с. 11–20]. По мнению исследователя, надлежащая юридическая проверка уставов муниципальных образований может быть осуществлена только органами прокуратуры в отсутствие дублирующих юридических механизмов [2, с. 34–37].

Вместе с тем расширение компетенции органов прокуратуры в анализируемой области видится неоправданным.

Следует учитывать, что органы прокуратуры осуществляют огромный объем работы по различным направлениям деятельности. Расширение компетенции по проверке соответствия уставов муниципальных образований требованиям федерального законодательства потребует не только выделения дополнительных материальных средств, направленных на организацию данной работы, но и возможного увеличения численности кадрового состава государственного органа и создания отдельных специализированных подразделений².

Полагаем, что дальнейшее расширение «ненадзорных» направлений деятельности органов прокуратуры может оказать негативное влияние на реализацию основной функции – надзора за соблюдением отечественной Конституции и исполнением федерального законодательства [6, с. 84].

Отметим, что в 2023 году в прокуратурах субъектов Российской Федерации упразднена должность старшего помощника прокурора субъекта федерации по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами, органами МСУ.

Согласно п. 1.6 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, координация правотворческой деятельности в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах возлагается на заместителей прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специа-

¹ п. 16 постановления Правительства Тверской области от 13.12.2017 № 425-пп «О ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Тверской области» (вместе с «Положением о ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Тверской области») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 15.12.2017 «Тверская жизнь». № 124. 23.12.2017.

² Подтверждением изложенной позиции может служить Федеральный закон от 01.07.2021 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"», согласно которому расширена компетенция органов прокуратуры: Генеральная прокуратура Российской Федерации обеспечивает представительство и защиту интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах). Напомним, что ранее соответствующие полномочия находились в ведении Министерства юстиции Российской Федерации.

лизированных прокуроров, курирующих вопросы надзора за исполнением федерального законодательства¹.

Тем самым в прокуратурах регионального уровня в настоящее время по сравнению с прошлым периодом (2007–2023 гг.) отсутствует специализация работников по вопросам взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами, органами МСУ, в том числе связанных с муниципальным правотворчеством.

В органах прокуратуры городского (районного) звена такое направление деятельности, как участие в нормотворческой деятельности органов публичной власти, как правило, возлагается на старшего помощника прокурора (помощника прокурора), осуществляющего надзор за исполнением федерального законодательства. Учитывая чрезвычайную трудовую нагрузку работников органов прокуратуры, реализация взаимодействия с органами публичной власти в правотворческой деятельности далеко не всегда имеет структурированный и последовательный характер, что нередко сводит данное направление работы в категорию «остаточных».

С учетом изложенного, считаем обоснованным усиление публично-властной компетенции органов министерства юстиции в области муниципального правотворческого процесса в части наделения их полномочиями по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных муниципальных правовых актов, не охватываемых контрольной деятельностью иных органов публичной власти.

Модернизация данных компетенционных характеристик органов юстиции, по нашему мнению, позволит существенно снизить процент выявления юридических и иных дефектов при включении нормативных документов в регистры муниципальных правовых актов регионального уровня [8, с. 109–110].

Кроме того, уточнению подлежит формулировка п. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ, поскольку буквальное толкование обозначенной правовой нормы позволяет утверждать о нарушении исключительной компетенции министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных подразделений по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз уставов

муниципальных образований и актов о внесении в них изменений

Одновременно отметим, что исключение органов прокуратуры из числа субъектов, уполномоченных на проведение антикоррупционной и правовой экспертиз уставов муниципальных образований и актов о внесении в них изменений, не ставит под сомнение необходимость их участия в муниципальном правотворческом процессе на данной стадии, поскольку в случае выявления каких-либо нарушений в уставе муниципального образования либо акте о внесении в него изменений, прокурор вправе обратиться в министерство юстиции Российской Федерации либо его территориальные подразделения с информацией для устранения выявленных нарушений федерального законодательства.

В целях оперативного реагирования на допущенные органами МСУ нарушения в области нормотворческой деятельности считаем целесообразным рассмотреть возможность наделения органов юстиции таким правовым средством воздействия, как представление. На сегодняшний день такой юридический механизм применяется в Республике Беларусь.

Так, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 года № 711 «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» Министерство юстиции Республики Беларусь, управления юстиции по результатам проведения проверок соблюдения в нормотворческих органах установленного порядка подготовки, принятия (издания), учета, направления на юридическую экспертизу нормативных правовых актов, правомерности применения нормативных правовых актов, не прошедших юридическую экспертизу, вправе вносить в компетентные нормотворческие органы обязательные для исполнения представления об устранении допущенных нарушений².

При этом в случае неисполнения представления органа юстиции по истечении месячного срока с даты его внесения, информация о выявленных нарушениях направляется в вышестоящий орган публичной власти для окончательного разрешения возникших противоречий. Тем самым данная процедура предполагает устранение нарушений, допущенных в сфере муниципального правотворческого процесса, посредством административного порядка урегулирования спора о праве, в отсутствие обращения в уполномоченные юрисдикционные органы.

¹ приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.08.2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации») // Законность. № 11. 2023.

² Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 года № 711 (ред. 14.03.2024) «О некоторых вопросах осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов» // URL: <https://continent-online.com/> (дата обращения: 20.06.2025).

Имплементация данного юридического механизма в национальную практику будет способствовать более эффективному выявлению органами юстиции допущенных органами МСУ нарушений в области муниципального правотворческого процесса и их оперативному устранению. Более того, представление органов юстиции не будет вступать в противоречие с заключением органов юстиции, поскольку последнее составляется исключительно по результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (п. 2 ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ).

Таким образом, законодательное регулирование взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ в муниципальном правотворческом процессе имеет ряд пробелов. Считаем, что некоторые из них могут быть устранены за счет расширения компетенции органов министерства юстиции по обозначенным нами направлениям.

Список литературы:

[1] Голещихин В.С. Институт уставов муниципальных образований как сакральный рудимент федерального законодательства // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – № 5. – С. 11–20.

[2] Голещихин В.С. О едином органе по обеспечению законности уставов муниципальных образований // Законность. – 2018. – № 11. – С. 34–37.

[3] Дымберова Э.Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 62–68.

[4] Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий // Административное право и процесс. – 2017. – № 5. – С. 78–85.

[5] Кирилин А.В. Антикоррупционная экспертиза НПА: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Юстиция. – 2016. – № 3. – С. 52–62.

[6] Перов С.В. Перспективы развития законопроектной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 3. – С. 81–88.

[7] Смирнова Ю.М. Конституционно-правовые основы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества: дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2013. 201 с.

[8] Хобраков Д.Ц. О дублировании функций государственного контроля и прокурорского над-

зора за законностью муниципальных нормативных правовых актов // Закон и право. – 2024. – № 8. – С. 108–112.

Spisok literatury:

[1] Goleshhihin V.S. (2022) Institut ustavov municipal'nyh obrazovanij kak sakral'nyj rudiment federal'nogo zakonodatel'stva [The institute of municipal entities' charters as a sacred vestige of federal legislation]. In Aktual'nye problemy rossijskogo prava, no. 5, pp. 11–20.

[2] Goleshhihin V.S. (2018) O edinom organe po obespecheniju zakonnosti ustavov municipal'nyh obrazovanij [On a single body ensuring legality of statutes of municipal structures]. In Zakonnost', no. 11, pp. 34–37.

[3] Dymberova Je.D. (2014) Antikorrupcionnaja jekspertiza municipal'nyh normativnyh pravovyh aktov: sostojanie i poisk putej sovershenstvovanija [Anticorruption expertise of municipal normative legal acts: current state and search of ways of improvement]. Zhurnal rossijskogo prava, no. 9, pp. 62–68.

[4] Kim A.V. (2017) Pravovaja i antikorrupcionnaja jekspertiza normativnyh pravovyh aktov i ih projektov: k voprosu o sootnoshenii ponjatij [Legal and anti-corruption expertise of normative legal acts and their projects: on the issue of the relationship between concepts]. In Administrativnoe pravo i process, no. 5, pp. 78–85.

[5] Kirilin A.V. (2016) Antikorrupcionnaja jekspertiza NPA: problemy pravovogo regulirovanija i pravoprimenitel'noj praktiki [Anti-corruption expertise of regulatory legal acts: problems of legal regulation and law enforcement practice]. In Justicija, no. 3, pp. 52–62.

[6] Perov S.V. (2022) Perspektivy razvitija zakonoproektnoj dejatel'nosti organov prokuratury Rossijskoj Federacii [Prospects for the development of legislative activities of the prosecutor's office of the Russian Federation]. In Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA), no. 3, pp. 81–88.

[7] Smirnova Ju.M. (2013) Konstitucionno-pravovye osnovy realizacii polnomochij organov mestnogo samoupravlenija v sfere pravotvorchestva: dis. ... kand. iurid. nauk [Constitutional and legal foundations for the implementation of powers of local government bodies in the sphere of lawmaking: a candidate of legal sciences thesis]. Elec, 201 p.

[8] Hobrakov D.C. (2024) O dublirovanii funkcij gosudarstvennogo kontrolja i prokurorskogo nadzora za zakonnost'ju municipal'nyh normativnyh pravovyh aktov [On the duplication of functions of state control and prosecutorial supervision over the legality of municipal regulatory legal acts]. In Zakon i pravo, no. 8, pp. 108–112.