

П.И. Бевзюк, А.Р. Корнилов, Н.Н. Кулешова

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье освещаются проблемы правоэкспертной деятельности в рамках реализации правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также непосредственно нормотворческого процесса, осуществляемого органами местного самоуправления. Рассматриваются особенности и специфические черты данного вида правовой экспертизы, ее принципы и субъектный состав, особое внимание уделяется содержанию и правовому предназначению. Анализируется современное состояние и возможные перспективы влияния исследуемой экспертизы на совершенствование и эффективность актов, принятых органами местного самоуправления.

Ключевые слова: правоэкспертная деятельность, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, муниципальный нормативный акт, нормотворчество, муниципальный орган.

P.I. Bevzyuk, A.R. Kornilov, N.N. Kuleshova

LEGAL EXPERTISE OF REGULATORY LEGAL ACTS ADOPTED BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Abstract. The article addresses the problems of legal expert activity within the framework of the implementation of legal expertise of normative legal acts and their projects, as well as directly the rule-making process carried out by local self-government bodies. The paper examines specific features of this type of legal expertise, its principles and subject composition. Special attention is paid to the content and legal purpose. The authors analyze the current state and possible prospects of the impact of the legal expertise study on the improvement and effectiveness of acts adopted by local self-government bodies.

Keywords: legal expert activity, legal expertise, anti-corruption expertise, municipal regulatory act, rulemaking, municipal body.

Местное самоуправление занимает особое место в политической системе российского общества и требует эффективного и качественного совершенствования за счёт надлежащего правового обеспечения. Согласно Конституции РФ Россия является правовым государством, а значит, действия и решения, которые осуществляются органами государственной власти и местного самоуправления, а также институтами гражданского общества, должны реализовываться на основе закона. В настоящее время сохраняется проблема правового обеспечения деятельности

местного самоуправления в РФ, правовые акты, издаваемые на муниципальном уровне, зачастую могут иметь существенные недостатки как в силу неразвитости кадровых и финансовых возможностей, так и по причине весьма широкого круга вопросов местного значения, требующих правовой регламентации.

Нормотворчество в муниципальных образованиях представляет собой довольно-таки специфический и самостоятельный вид определенной правотворческой деятельности, которая реализуется населением городских и сельских поселений,

Правовая экспертиза нормативных правовых актов, принятых органами
местного самоуправления**Бевзюк Полина Игоревна**

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории права и государства Гуманитарного института, Российский новый университет, Москва. Сфера научных интересов: теория государства и права, конституционное право, система органов исполнительной власти, правовой статус личности. Автор более 40 опубликованных научных работ. AuthorID: 295370.

Электронный адрес: bevziuk.polina@yandex.ru

Корнилов Алексей Радионович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства, Гуманитарного института, Российский новый университет, Москва; доцент кафедры теории права и административно-правовых дисциплин, Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, город Рязань. Сфера научных интересов: теоретико-правовые и практические вопросы правозащитной деятельности, антикоррупционная экспертиза, цифровизация правовых экспертиз; юридико-технические аспекты совершенствования нормативно-правовой базы; концептуальные вопросы теории юридической ответственности и проблемы процедурно-процессуального обеспечения ее реализации. Автор более 50 опубликованных научных работ. SPIN-код: 1868-6707, AuthorID: 710380.

Электронный адрес: magelan7@mail.ru

Кулешова Наталья Николаевна

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина, город Рязань. Сфера научных интересов: проблемы российского конституционализма, проблемы правового регулирования конституционно-правового статуса личности, современные способы и механизмы защиты прав человека, проблемы реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в обеспечении прав граждан в России. Автор более 75 опубликованных научных работ. SPIN-код: 8707-2299, AuthorID: 360355.

Электронный адрес: n.kuleshova@365.rsu.edu.ru

других территорий, а также соответствующими органами местного самоуправления. В результате этой деятельности издается определенный муниципальный правовой акт, принимаемый населением муниципальных образований непосредственно в рамках местного референдума и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления по вопросам местного значения. Данный акт издается в соответствии с установленной нормотворческой процедурой и охраняется, обеспечивается

государством. Важнейшим свойством муниципального акта является его предельная социальная направленность и узко определенная сфера действия.

В теории государства и права имеется многообразие точек зрения на совокупность стадий, составляющих нормотворческий процесс. В юридической литературе предлагается выделять различные стадии нормотворческого процесса, в том числе и на местном уровне.

По мнению Д.А. Керимова [1, с. 160], правотворческий процесс образуют такие

его стадии, как инициатива по созданию правового акта; создание проекта правового акта; обсуждение проекта правового акта; дополнение, изменение или уточнение проекта правового акта; принятие правового акта; издание правового акта.

А.С. Пиголкин [2, с. 111] несколько уточняет эту схему правотворческого процесса, выделяя на этапе подготовки проекта нормативного акта такие стадии, как принятие решения о подготовке проекта; предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта; подготовка первоначального текста проекта; предварительное обсуждение проекта; обработка и редактирование проекта нормативного акта.

По В.В. Лазареву [3, с. 325], правотворческий процесс складывается из следующих стадий: правотворческая (законодательная) инициатива; решение компетентного органа о необходимости издания акта; разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение; рассмотрение проекта нормативного акта в органе, который уполномочен его принять; принятие нормативного акта; доведение содержания принятого акта до его адресатов.

А.В. Мелехин [4, с. 305] в системе правотворчества выделяет следующие стадии: законодательная инициатива, решение комплекса задач о необходимости издания акта; подготовка концепции и проекта; обсуждение проекта; принятие; опубликование.

По мнению А.В. Кирьянова [5, с. 20], можно выделить такие стадии, как внесение нормативного акта или законодательного предложения (законодательная инициатива); рассмотрение проекта нормативно-

го акта в палатах, комитетах (комиссиях) парламента (обсуждение законопроекта); принятие акта; промульгация и вступление акта в юридическую силу.

Приведенные точки зрения ученых нашли отражение в практическом применении данных позиций при формировании нормотворческого процесса органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ закрепляет соответствующие стадии нормотворческого процесса в муниципальном образовании:

- подготовка и внесение проекта муниципального правового акта (ст. 46);
- вступление в силу муниципального правового акта (ст. 47);
- отмена муниципального правового акта и приостановление его действия (ст. 48).

Вместе с тем Закон не дает полного перечня стадий нормотворческого процесса в муниципальных образованиях, акцентируя внимание именно на вышеназванных стадиях, достаточно подробно их раскрывая. Учитывая законодательно установленную нормотворческую процедуру, муниципальное образование, которое осуществляет нормотворческую деятельность, должно опираться на эти закреплённые стадии. При этом скудность правовой регламентации нормотворческого процесса на местном уровне предполагает необходимость его усовершенствования.

Таким образом, весьма обширный плюрализм точек зрения и действующее законодательство, определяющее порядок

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: https://legalacts.ru/doc/131_FZ-ob-obvih-principah-organizacii-mestnogo-samoupravlenija/?ysclid=lnmxt1to4y256167789 (дата обращения: 11.06.2023).

Правовая экспертиза нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления

создания правовых актов, ориентируют нас на формулирование и выделение в нормотворческом процессе органов местного самоуправления следующих стадий:

1) инициирование и обязанность органов местного самоуправления в рамках своих полномочий издания проекта муниципального правового акта;

2) непосредственно подготовка текста правового акта и формирование проекта в соответствии с правилами нормотворческой юридической техники;

3) комплексное обсуждение сформированного проекта муниципально-правового акта на уровне заинтересованных субъектов;

4) последующая необходимая доработка проекта муниципально-правового акта и внесение в него соответствующих дополнений и изменений;

5) проведение независимой антикоррупционной экспертизы проекта муниципально-правового акта на наличие коррупциогенных факторов и окончательное принятие итогового решения;

6) обязательная публикация, обнародование муниципально-правового акта и вступление его в законную силу.

Качество муниципальных правовых актов вызывает много вопросов и является весьма острой проблемой в сфере местного самоуправления. В силу специфики правотворческой деятельности на уровне местного самоуправления, как правило, допускается наибольшее количество правотворческих ошибок и дефектных правовых норм. По объективным причинам это связано в первую очередь с отсутствием необходимых денежных средств на уровне местного бюджета, а также с низким профессиональным уровнем муниципальных служащих органов местного самоуправления и доминирующим отсутствием высшего юридического или управленческого образования.

Ввиду наличия данных проблемных вопросов также важно формирование эффективных мер антикоррупционного противодействия и системного исключения коррупциогенных факторов именно в правотворческой деятельности органов местного самоуправления. При этом в обязательном порядке должны учитываться реальные возможности муниципальных образований в части противодействия коррупции на местном уровне в рамках реализации национальных программ борьбы с этим негативным явлением.

Сфера применения антикоррупционных правовых экспертиз нормативных правовых актов и их проектов в рамках соответствующего правового поля весьма широка. Данная юрисдикция включает в себя и правовую экспертизу нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления. Особенность такой юрисдикции заключается в том, что она комплексно охватывает совместную правотворческую деятельность как органов местного самоуправления, так и органов федеральной и региональной государственной власти. Всё это способствует формированию качественных принципов и условий организации эффективного нормотворческого процесса именно на местном уровне.

В этой связи стадия комплексной правовой экспертизы муниципально-правовых актов и их проектов должна быть ключевой и направленной на достижение соответствующего качества нормативных правовых актов как определенного результата правотворческой деятельности органов местного самоуправления с целью предотвращения правотворческих ошибок.

Качество и эффективность муниципальных правовых актов определяются их юридическим наполнением и содержанием, а также отсутствием коррупциогенных

факторов, создающих условия для проявления коррупции. Коррупциогенные факторы представляют собой конкретные положения нормативных правовых актов и их проектов, которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы субъективного усмотрения либо возможность широких полномочий необоснованного применения выгодных исключений из общеустановленных правил, а также положения, содержащие неопределенные, непонятные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям.

В соответствии с ч. 4 ст. 3 ФЗ № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»² органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов) при проведении правовой экспертизы. Правовая экспертиза призвана устранить имеющиеся в нормативных правовых актах (проектах) дефекты и юридические ошибки различного характера.

В рамках правоэкспертной деятельности выделяется весьма большое количество различных видов правовых экспертиз именно муниципально-правовых актов и их проектов, такие как финансовая, экологическая, градостроительная и др. Многими учеными и законодателями-практиками антикоррупционная экспертиза выделяется в отдельный вид. Она рассматривается как комплексный элемент полномасштабного экспертного исследования муниципальных правовых актов, реализуемая одновремен-

но с другими видами правовой экспертизы [6, с. 24–27].

Правовая экспертиза муниципальных правовых актов – это деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц по оценке и проверке нормативного правового акта на предмет соответствия его вида, целей, задач, предмета правового регулирования, установленной компетенции органа местного самоуправления или должностного лица, а также содержащихся в акте нормативных положений, процедуры принятия и опубликования требованиям Конституции РФ, федеральных конституционных и других законов, иных нормативных правовых актов РФ, а также конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов РФ, уставу муниципального образования, правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан с соблюдением правил и приемов юридической техники.

Проведение правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов сопряжено с определенными трудностями, связанными со спецификой данной экспертизы. Проблема кроется в некоторой односторонности и узконаправленности такой экспертизы, поскольку уполномоченные эксперты, как правило, ориентированы на выявление определенных несоответствий нормативно-правовых предписаний муниципально-правовых актов положениям правовых актов, обладающих высшей юридической силой, и на выявление и установление внутренней непротиворечивости содержания правовых норм. При этом недостаточно внимания уделяется

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-17072009-n-172-fz-ob-ysclid=Indnmt4k50459837963> (дата обращения: 11.06.2023).

Правовая экспертиза нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления

именно юридико-техническому анализу содержания и логической структуры муниципально-правовой нормы, её терминологическому наполнению, системному статусу и особенностям нормативно-правового конструирования. Из-за специфики своего статуса и установленной компетенции органы местного самоуправления изначально нацелены на выявление и устранение несоответствий вышестоящему закону, нивелируя при этом возможные нарушения или несоблюдения правил и приемов юридической техники, которые в обязательном порядке должны являться основанием для признания акта незаконным и требующим его доработки.

При проведении антикоррупционной экспертизы соответствующими субъектами обязательно и в полной мере должны соблюдаться и реализовываться общие принципы объективности, полноты и независимости правовой экспертизы, которые охватывают все параметры нормативного правового акта при осуществлении правоэкспертной деятельности. Антикоррупционная экспертиза в максимальной степени должна быть свободна от каких-либо усмотрений и субъективных факторов, а также от любой заинтересованности при анализе правового акта на коррупциогенность и подготовке выводов по итогам проведения антикоррупционной экспертизы.

Правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы закреплены в ФЗ № 172 и содержатся в «Методике проведения антикорруп-

ционной экспертизы», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96³, где выделяются коррупциогенные факторы, которые наиболее распространены в муниципальных правовых актах. Это широта дискреционных полномочий, выраженная в отсутствии сроков или их неопределенности; дублирующие полномочия органов местного самоуправления и принятие ими нормативного правового акта вне пределов своей компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов; отсутствие или неполнота административных процедур, обеспечивающих интересы жителей муниципального образования; отказ от конкурсных (аукционных) процедур; юридико-лингвистическая неопределенность терминологии акта и употребление двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Проведение полноценной антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов (проектов) дает весьма положительные результаты, снижая их коррупциогенность и способствуя оптимизации всей правотворческой деятельности органов местного самоуправления.

В муниципальных образованиях организуется проведение внешней и внутренней правовой экспертизы муниципальных правовых актов, которое зависит от лиц, уполномоченных на ее проведение. Так, субъектами внешней правовой экспертизы являются органы прокуратуры, уполномоченные органы государственной власти

³ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-26022010-n-96/?ysclid=Indpkrsrgr629920433> (дата обращения: 11.06.2023).

субъекта РФ по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ, органы юстиции.

В рамках проведения внутренней правовой экспертизы органы местного самоуправления муниципальных образований могут утверждать административные регламенты (порядки) проведения правовой экспертизы муниципальных правовых актов (проектов). Так, например, Постановлением Правительства Москвы от 13.10.2021 № 1626-ПП «Об утверждении Административного регламента предоставления услуги “Проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий” в городе Москве, внесении изменений в правовые акты города Москвы и признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правового акта) города Москвы»⁴ определено, что субъектами внутренней (служебной) правовой экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов являются органы местной администрации, уполномоченные в сфере правовой работы, и должностные лица и муниципальные служащие аппаратов представительных органов муниципальных образований.

Правовая экспертиза нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, в том числе и антикоррупционная, должна обеспечиваться рядом важных факторов, напрямую влияющих на их результативность.

Во-первых, необходимо определить объективную потребность в проведении эксперти-

зы и необходимости правового регулирования тех или иных общественных отношений на муниципальном уровне. При этом важно исключить наличие нормативных правовых актов, ранее принятых и регулирующих данные отношения.

Во-вторых, нужно проанализировать нормативную статистику, в том числе федерального и регионального уровней, и установить конкретные правовые цели экспертируемого нормативного правового акта (проекта).

В-третьих, необходимо определить экономические, политические, социальные, экологические, демографические и другие последствия принятия и последующего действия нормативного правового акта (проекта) с учетом его экономического основания.

В-четвертых, при проведении именно антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) на предмет их коррупционности важно исследовать соответствие их содержания правилам и приемам юридической техники. Системная логичность, качественная нормативная конструкция, адекватный терминологический состав, четкая определенность нормативного правового акта (проекта) предотвращают и исключают правовые пробелы, обеспечивают эффективную реализацию правовых предписаний и деятельность органов местного самоуправления.

Процедура проведения юридической экспертизы муниципально-правовых актов и их проектов завершается вынесением мотивировочного экспертного заключения, где фиксируются соответствующие по-

⁴ Постановление Правительства Москвы от 13.10.2021 № 1626-ПП (ред. от 16.02.2023) «Об утверждении Административного регламента предоставления услуги “Проведение государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий” в городе Москве, внесении изменений в правовые акты города Москвы и признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правового акта) города Москвы» // Консорциум Кодекс. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/608966125?ysclid=lnq11walk515790853> (дата обращения: 11.06.2023).

Правовая экспертиза нормативных правовых актов, принятых органами
местного самоуправления

лученные результаты и необходимые аргументы, которые обосновывают имеющиеся замечания или отсутствие таковых, а также делается итоговый комплексный вывод о необходимости доработки, изменения, дополнения, отмены экспертируемого правового акта либо отсутствию такой необходимости в силу надлежащего его качества.

Таким образом, надлежаще нормативно и методически обеспеченная правовая экспертиза, в том числе и антикоррупционная,

нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, и их проектов способствует экономическому, политическому и социальному росту уровня развития того или иного региона и непосредственно муниципального образования, качественному совершенствованию деятельности органов местного самоуправления и в целом росту авторитета местного самоуправления как уровня публичной власти.

Литература

1. Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М. : Госюриздат, 1960. 223 с.
2. Пиголкин А.С. Теория государства и права: учебник. М. : Городец, 2003. 253 с. ISBN 5-9584-0003-7.
3. Теория государства и права / под ред. В.Я. Кикотя, В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Форум : ИНФРА-М, 2008. 619 с. ISBN 978-5-8199-0339-1.
4. Мелехин А.В. Теория государства и права : учебник с учебно-методическими материалами. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2009. 545 с.
5. Кирьянов А.В., Кулаев Ш.Б. К вопросу о стадиях нормотворческой деятельности (на примере правоохранительных органов) // Актуальные проблемы права: материалы VIII Междунар. науч. конф. Казань : Молодой ученый, 2019. С. 19–22. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/352/15461/> (дата обращения: 11.06.2023).
6. Корнилов А.Р. Основы антикоррупционной политики в странах европейско-азиатского союза // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2015. № 7. С. 24–27. EDN UDUPYR.

References

1. Kerimov D.A. (1960) *Svoboda, pravo i zakonnost' v sotsialisticheskom obshchestve* [Freedom, law and legality in socialist society]. Moscow : Gosyurizdat Publ. 223 p. (In Russian).
2. Pigolkin A.S. (2003) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law: Textbook]. Moscow : Gorodets Publ. 253 p. ISBN 5-9584-0003-7. (In Russian).
3. Kikot' V.Ya., Lazarev V.V. (Eds) (2008) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. 3rd edition. Moscow : Forum : INFRA-M Publ. 619 p. ISBN 978-5-8199-0339-1. (In Russian).
4. Melekhin A.V. (2009) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law : Textbook with teaching materials]. 2nd edition. Moscow. 545 p. (In Russian).
5. Kir'yanov A.V., Kulaev Sh.B. (2019) On the question of stages of standard-setting (in the case of law enforcement agencies). In: Akhmetov I.G. (Ed) *Aktual'nye problemy prava* [Topical problems of law: Proc. VIII Int. Sci. Conf.]. Kazan' : Molodoi uchenyi Publ. Pp. 19–22. ISBN 978-5-905483-68-4. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/352/15461/> (accessed 11.06.2023). (In Russian).
6. Kornilov A.R. (2015) Fundamentals of anticorruption policy in the Euro-Asian union. *Vestnik of Russian New University. Series: Man and Society*. No. 7. Pp. 24–27. (In Russian).