

УДК 342.9

О МОНИТОРИНГЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. Колобов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 октября 2014 г.

Аннотация: *статья посвящается исследованию проблем организации мониторинга законодательства и правоприменительной практики по вопросам осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий субъектов РФ. Приводится критический анализ норм российского законодательства и вносятся предложения по его совершенствованию.*

Ключевые слова: *мониторинг законодательства и правоприменительной практики, система органов государственной власти, отдельные государственные полномочия, органы местного самоуправления.*

Abstract: *the article is devoted to the study of problems of the organization of monitoring of legislation and law enforcement practices on implementation by local governments of municipalities separate state authority of subjects of the Russian Federation. The author provides a critical analysis of the Russian legislation and make proposals for its improvement.*

Key words: *monitoring legislation and law enforcement practice, the system of bodies of state power, individual state authority, bodies of local self-government.*

2015. № 1
142

Организация мониторинга законодательства и правоприменения по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и обеспечение надлежащего порядка осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий субъектов РФ – одна из сложных и до конца нерешенных проблем административного права, в рамках которой возникает множество вопросов как теоретического, так и практического характера.

Констатируя определенные достижения в деле реформирования системы местного самоуправления в постсоветский период развития нашей страны, российские ученые и практики одновременно отмечают наличие многочисленных коллизий и противоречий в данной сфере¹.

¹ См., например: Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Воронеж, 1998 ; Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006 ; Бобылев А. И., Горикова

О значимости данной темы говорит тот факт, что практически в каждом Ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации уделяется внимание различным аспектам реформы местного самоуправления как одного из направлений современной государственной политики. Не является исключением и Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 2013 г., в котором Президент России В. В. Путин, отметив в целом «растущее стремление граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны», вместе с тем откровенно и прямо признал: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно... Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы»².

По итогам Послания Президентом РФ были сформулированы соответствующие поручения Всероссийскому совету местного самоуправления, Конгрессу муниципальных образований, органам государственной власти субъектов РФ, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству РФ по совершенствованию системы организации местного самоуправления.

Актуальность проблемы еще в 2007 г. обозначил Ю. В. Агибалов: «Реформа местного самоуправления сегодня связана с принятием Феде-

ва Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России : теория и практика ее осуществления. М., 2003 ; *Дементьев А.* Единая исполнительная вертикаль в системе публичной власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 97–101 ; *Ежуква О. А.* Проблемы эффективности правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013 ; Исполнительная власть в России : история и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004 ; *Собянин С. С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал рос. права. 2006. № 10 ; *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права. М., 2002. Т. 1. С. 209–210 ; *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе : основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1. С. 125–151 ; *Щепачев В. А.* О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 45–48 ; *Миронов Н.* Модернизация через децентрализацию. К вопросу о вертикали, балансе власти и значении местного самоуправления в современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 127–142 ; *Чиркин В. Е.* Предметы ведения Федерации и ее субъектов : разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5–12 ; и др.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2014 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825>

рального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Этот закон, несомненно, – шаг вперед в развитии законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления. Но и он не дает ответа на многие вопросы. Прошло почти четыре года со дня его принятия, а вопросов, связанных с его реализацией, на практике не становится меньше. Очевидно, что поспешность, с которой он был принят, не идет на пользу развитию местного самоуправления в России. В досье Закона № 131-ФЗ, приведенном в докладе Совета Федерации, перечислены стадии совершенствования закона, в ходе которых внесены изменения 25 федеральными законами. Если мы внимательно посмотрим на эти законы, то увидим, что никакой системности в работе над ними нет!»³.

По мнению Т. М. Бялкиной, непроработанность и расплывчатость юридических определений в федеральном и региональном законодательстве, касающихся полномочий органов местного самоуправления, в перспективе может привести к созданию «неопределенности правовой основы» и вызвать существенные проблемы в практической деятельности органов местного самоуправления⁴.

В. С. Мокрый обращает внимание на «отсутствие у законодателя четкого представления о сущности, целях и задачах местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе ее развития» и на противоречивость нормы, закрепленной ст. 12 Конституции РФ, о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Отсюда, по его мнению, проистекают противоречия законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления, в том числе по вопросам переданных на местный уровень отдельных полномочий субъекта РФ⁵.

Убедительным свидетельством «недостаточности учета условий функционирования российского местного самоуправления, связанных с территориальными, институциональными и экономическими аспектами местного самоуправления», по мнению И. А. Кеня, является принятие на протяжении последних десяти лет 79 федеральных законов, внесших изменения в Закон № 131-ФЗ⁶.

Как отмечает С. А. Варкова, «изменения в законодательстве повлекли соответственно изменение самой системы власти, но при этом не созданы

³ Агибалов Ю. В. Мониторинг правового обеспечения реформы местного самоуправления в России : региональный аспект // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2007. № 2. С. 194.

⁴ См.: Бялкина Т. М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал рос. права. 2006. № 10.

⁵ См.: Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.

⁶ См.: Кеня И. А. Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7.

новые эффективные механизмы взаимодействия государственных органов по исследованию нормативных правовых актов на предмет их качества и эффективности. В результате имеем низкое качество нормативных правовых актов, наличие дублирующих структур в органах государственной власти, неопределенность их полномочий и многое другое, свидетельствующее о несовершенстве правовых связей сегодняшнего дня»⁷.

Эти и другие обстоятельства заставляют по-новому посмотреть на проблему организации мониторинга законодательства и правоприменения по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов РФ в рамках административной реформы⁸.

Как считает Председатель Конституционного Суда РФ Валерий Зорькин, «только системный анализ опыта правоприменения и правотворчества способен дать нам представления о наиболее острых точках конфликтов между создаваемыми нормами сознательного, рационального порядка и укорененными в обществе нормами спонтанных порядков. Именно сглаживание и преодоление этих конфликтов могут и должны привести к стратегическим результатам в борьбе с такими проблемами в нашем обществе, как экстремистское правосознание, попытки влияния на правотворчество и правосудие, nepотизм и коррупция. И только такие результаты могут обеспечить то, что юристы называют эффективностью права»⁹.

Важнейшим шагом в этом направлении стал выход Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», в соответствии с которым осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными

⁷ Варкова С. А. Проблемы организации мониторинга законодательства и правоприменения // Там же. 2011. № 10.

⁸ Более подробно на эту тему см.: Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009; Горохов Д. Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7; Куняев Н. Н. Основные направления и условия развития информационного общества в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2009. № 8; Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н. Н. Черногора. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010; Туранин В. Ю. Возможности и перспективы осуществления мониторинга российского законодательства с помощью интернет-ресурсов // Рос. юстиция. 2014. № 2.

⁹ Зорькин В. Право эпохи модерна. О том, каковы юридические уроки предыдущих попыток модернизации России // Рос. газета. 2010. 25 июня.

ми органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению, возложены на Министерство юстиции Российской Федерации.

Во исполнение Указа Президента РФ № 657 постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 была утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации¹⁰, в соответствии с которой проводятся текущий и оперативный виды мониторинга правоприменения. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека.

Согласно методике объектом мониторинга правоприменения, включающего в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения, выступают Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, основы законодательства Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, издающих в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты.

В ходе осуществления мониторинга правоприменения учитывается также практика применения нормативных правовых актов СССР и РСФСР, сохраняющих действие на территории Российской Федерации.

Однако в современном виде эта методика, как отмечает Д. Б. Горохов, не в полной мере учитывает реалии времени. В частности, совершенно непонятно, почему в число объектов мониторинга, перечисленных в данном документе, не вошло законодательство субъектов РФ, которое является неотъемлемой частью законодательства Российской Федерации. Полагаем, это вступает в противоречие с Указом № 657 и утвержденным им положением, на основании которого была принята методика, четко определяющих региональные органы государственной власти как субъекты мониторинговой деятельности, а региональное законодательство Российской Федерации – как объект и один из информационных источников мониторинга (п. 4 Указа № 657; п. 2, 4, подп. «г» п. 5, п. 6, 7, 12, 13 Положения)¹¹.

По сути, мониторинг правоприменения призван определять степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявлять проблемы, коллизии и противоречия, в том числе в сфере разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления Российской Федерации.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ № 657 доклад о результатах мониторинга, подготавливаемый Минюстом России на основе обоб-

¹⁰ Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 35. Ст. 5081.

¹¹ См.: *Горохов Д. Б.* Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // Журнал рос. права. 2012. № 9.

щения данных, полученных от всех участников системы мониторинга, должен содержать предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции.

Согласно данным, приведенным в докладе Минюста РФ за 2012 г., примерно 45 процентов федеральных органов исполнительной власти и более 70 процентов органов государственной власти субъектов РФ приняли правовые акты, обеспечивающие проведение мониторинга правоприменения на постоянной и плановой основе. В 2012 г. и первом полугодии 2013 г. большая часть недостатков, выявленных в процессе мониторинга правоприменения, оперативно устранена. По состоянию на 1 августа 2013 г. было принято 462 нормативных правовых акта Российской Федерации. Кроме того, разработано свыше 60 проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики¹².

Следует подчеркнуть, что в отличие от мониторинга правоприменения в настоящее время на высшем государственном уровне не приняты решения о проведении мониторинга российского законодательства. Тем не менее определенная деятельность в этом направлении ведется. Начиная с 2006 г., мониторинг законодательства регулярно осуществляют Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, отдел мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Центр мониторинга государственного управления и права Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Министерство юстиции РФ, а также законодательные органы государственной власти субъектов РФ.

Заслуживает внимания опыт работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по подготовке докладов «О состоянии законодательства в Российской Федерации» в период с 2002 по 2007 г. Основное внимание в них уделялось стратегическим, жизненно важным целям и ценностям развития Российского государства, прежде всего обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в процессе реализации приоритетов внутренней и внешней политики государства.

Значительное место отводилось вопросам регионального законодательства, в том числе по проблемам организации деятельности органов местного самоуправления и осуществления ими отдельных государственных

¹² См.: Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 09.10.2014).

ных полномочий субъектов РФ. Правовой мониторинг позволял выявлять слабые места в механизмах реализации государственной политики, определять критические и проблемные точки законодательства, содержал конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации в различных сферах.

Как отмечалось в одном из докладов, «если мы не научимся, принимая законы, понимать, в какой мере в целом они полезны и исполняемы, если мы не приучим чиновника ориентироваться на данные мониторинга, в котором свою роль будут играть экспертные сообщества, институты гражданского общества, нам не удастся решить ни одной из поставленных задач»¹³.

В соответствии с постановлением Совета Федерации ФС РФ от 16 апреля 2014 г. № 127-СФ практика подготовки ежегодных докладов Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации прекращена, что не может не вызывать сожаления ученых и практиков. К счастью, на региональном уровне эта работа с каждым годом все более активизируется и совершенствуется.

Напомним, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. «а» ч. 4 ст. 5) устанавливает обязанность законодательного органа государственной власти субъекта РФ осуществлять контроль за соблюдением и исполнением законов. Применение этой функции позволяет не только увидеть качество работы законодательного органа государственной власти, но и выявить самые актуальные социально-экономические проблемы региона.

В настоящее время почти все субъекты РФ имеют законы либо иные нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг законодательства. Например, Воронежской областной Думой принят Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области». В соответствии с указанным областным законом к задачам проведения мониторинга применения нормативных правовых актов Воронежской области относятся:

– определение полноты урегулированности вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

– получение информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенного комплекса общественных отношений;

– выявление противоречий, коллизий, дублирования в нормативных правовых актах Воронежской области, определение эффективности действия правовых норм с целью совершенствования и систематизации нормативных правовых актов Воронежской области;

¹³ О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 февраля 2006 г. № 36-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 7. Ст. 746.

- выявление коррупциогенных факторов, содержащихся в нормативных правовых актах Воронежской области;
- формирование перспективных направлений нормотворческой деятельности органов государственной власти Воронежской области¹⁴.

Конкретные предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, разработанные на основе мониторинга законодательства и правоприменительной практики, позволяют более эффективно осуществлять правовое регулирование отношений, складывающихся в процессе осуществления местного самоуправления в субъектах РФ.

Сказанное выше свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования проблемы организации мониторинга законодательства и правоприменения по вопросам осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований отдельных государственных полномочий субъектов РФ.

Возможности правового мониторинга весьма широки в оценке эффективности и совершенствовании организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, определении правовых возможностей для реализации ими соответствующих полномочий.

Однако, несмотря на активное внедрение института мониторинга законодательства в деятельность органов государственной власти, комплексный механизм учета его результатов пока не сформирован и законодательно не закреплен.

На федеральном уровне отсутствует официально признанная концепция и, следовательно, единая терминология и методология организации и проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Не сформирована нормативная правовая база, устанавливающая основы мониторинга. Система организации и проведения мониторинга в органах государственной власти на федеральном уровне определена только подзаконными актами. Не выработаны единые подходы в этой сфере (к примеру, в отношении определения субъектного состава правового мониторинга: в одних регионах Российской Федерации указанную деятельность осуществляют представительные органы государственной власти, в других – исполнительные)¹⁵.

Очевидно, что решить эти и другие накопившиеся проблемы можно в рамках разработки и принятия соответствующего федерального закона, устанавливающего основы организации и проведения правового мониторинга, а также дающего определение таким терминам, как «мониторинг

¹⁴ О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ (в ред. от 01.11.2011). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: www.consultant.ru (дата обращения: 14.10.2014).

¹⁵ См.: Правовой мониторинг / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. С. 27–28 ; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 105–106.

законодательства», «мониторинг правоприменительной практики», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов», «мониторинг правоприменения» и др.

Представляется целесообразным дополнить методiku осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утверждена постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694) положением о включении регионального законодательства в качестве объекта мониторинговой деятельности.

Перспективным, на наш взгляд, мог бы быть мониторинг российского законодательства, проводимый с использованием интернет-ресурсов. Модераторами такого интернет-портала могли бы выступить обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, а также региональные органы законодательной власти. Полагаем, что в этом процессе могли бы участвовать и органы местного самоуправления муниципальных районов, а также действующие профессиональные организации, представляющие муниципальные интересы, такие, к примеру, как Общероссийский конгресс муниципальных образований, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России и др.

Несомненно, что организация мониторинга на надлежащем уровне законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации будет способствовать не только эффективной работе государственного аппарата и органов местного самоуправления, но и установлению конкретных прав и обязанностей федерального центра, регионов и муниципалитетов, укреплению страны в целом.

Воронежский государственный университет

Колобов М. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru
Тел.: 8-908-132-11-56*

Voronezh State University

Kolobov M. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: kolobov.mihail@yandex.ru
Tel.: 8-908-132-11-56*