

УДК 353

Актуальные вопросы формирования регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан)



Фархуллина Н.Н.

Старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Академии социального образования (КСЮИ),
ведущий специалист Министерства юстиции Республики Татарстан

Статья посвящена актуальной на сегодняшний день теме, связанной с формированием и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Проведенный анализ работы муниципальных образований Республики Татарстан в сфере организации ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов и представления данных актов в Министерство юстиции Республики Татарстан, позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления сталкиваются с рядом проблем. В статье освещены наиболее острые проблемы в этой области.

Ключевые слова: федеральный регистр, муниципальные нормативные правовые акты, органы местного самоуправления, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации.

1 января 2009 года Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» [1] был дан старт организации работы по формированию регистра муниципальных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации.

9 февраля 2009 года был принят Закон Республики Татарстан № 14-ЗРТ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» [2], которым установлено, что все муниципальные правовые акты в течение 10 дней со дня их принятия органами местного самоуправления должны направляться в уполномоченный орган, которым в соответствии с Указом Президента Республики Татарстан от 27 февраля 2009 года № УП-107 «О мерах по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» [3] определено Министерство юстиции Республики Татарстан.

В настоящий момент можно подвести первые итоги проделанной в этой области работы. Проведенный анализ работы муниципальных образований

Республики Татарстан в сфере организации ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов и представления данных актов в Министерство юстиции РТ позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления сталкиваются с рядом проблем.

• Во-первых, как известно, в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] в понятие муниципальные образования входит городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

На основании пункта 1 статьи 4 Закона Республики Татарстан № 14-ЗРТ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» муниципальные нормативные правовые акты направляются главой соответствующего муниципального образования в уполномоченный орган.

Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 01 апреля 2010 года.

В соответствии с законодательством муниципальных образований самостоятельны и независимы друг от друга. Однако, ввиду отсутствия в штатах органов местного самоуправления городских и сельских поселений юристов или должностных лиц с юридическим образованием возникают сложности с реализацией нового законодательства, связанные с предварительной юридической обработкой муниципальных правовых актов, в частности с определением нормативности или ненормативности того или иного акта.

В этой связи органы местного самоуправления городских и сельских поселений вынуждены были обратиться за помощью в органы местного самоуправления районного уровня. На сегодняшний момент сбором и направлением в Министерство юстиции Республики Татарстан муниципальных нормативных правовых актов городских и сельских поселений фактически занимаются муниципальные районы. Однако в дальнейшем организовывать работу по формированию регистра муниципальных нормативных правовых актов подобным образом не совсем правильно, с точки зрения самостоятельности органов местного самоуправления муниципальных образований, так как, в соответствии с Законом Республики Татарстан «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан» именно на глав соответствующих муниципальных образований возлагается ответственность по предоставлению муниципальных нормативных правовых актов в Министерство юстиции РТ.

Таким образом, необходимо внести соответствующие изменения в федеральное законодательство и позволить органам местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района об осуществлении последними отбора муниципальных нормативных правовых актов для направления в Министерство юстиции РТ не только своего уровня, но и городских и сельских поселений.

• Во-вторых, следующая проблема, с которой сталкиваются органы местного самоуправления не только городских и сельских поселений, но и органы местного самоуправления муниципальных районов, – это определение нормативного характера муниципального правового акта.

Нормативный или ненормативный – вот в чем вопрос! Вопрос трактовки понятия «нормативный правовой акт» нередко является причиной множества конфликтов как на уровне органов местного самоуправления, так и в их взаимоотношениях с прокуратурой, органами управления субъектов Федерации и судами. Первопричиной конфликтов является субъективные трактовки понятия из-за отсутствия в Российской Федерации закона «О нормативных пра-

вовых актах». Такие законы есть в Казахстане, Киргизии, Беларуси и в др. Попытка принятия Закона «О нормативно-правовых актах в РФ» предпринималась Государственной Думой в 2000 году. Но на принятый Парламентом законопроект было наложено вето Президента по причине недостаточного качества документа. В результате отсутствия легитимного понятия нормативного правового акта существует большая свобода для произвольных толкований, последствиями чего является не только множество конфликтов и путаница с компетенциями органов местного самоуправления, но и отсутствие единства правового пространства, что, в свою очередь, имеет массу негативных последствий.

В теории права указываются признаки, которые позволяют отличить нормативный акт от ненормативного и выявить их схожие черты. Так, А.В. Мицкевич отметил, что, прежде всего, ненормативному акту не свойственны признаки нормативности [см.: 5, с. 42, 54]. А это означает, что ненормативный акт не может содержать правила поведения, адресованные неопределенному кругу лиц, организаций, которые могут неоднократно применяться и сохранять свое действие независимо от их исполнения. Не наделен ненормативный правовой акт и правотворческой функцией (т.е. он не направлен на установление, изменение или отмену правил поведения, являющихся обязательными для исполнения, в которых выражена воля государства).

Ненормативный правовой акт носит индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер [см.: 6]. Он является нормоприменительным документом (правоприменительным актом, актом применения права), определяемым как юридический документ должностного лица, «изданный на основании юридических фактов и юридических норм, определяющий права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц» [7, с. 388]. Он представляет собой документ, являющийся результатом не нормотворческой (по установлению юридических норм), а нормоприменительной (по применению юридических норм) деятельности органа исполнительной власти, то есть «властно-организационной деятельности должностного лица, обеспечивающего в конкретных жизненных случаях реализацию юридических норм» [7, с. 388].

В Разъяснениях о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных актов Республики Татарстан, утвержденных приказом Министерства юстиции РТ от 31.03.2009г. № 1-02/70 с целью оказания методической помощи органам местного самоуправления, а также с целью обеспечить единообразный подход к определению нормативного характера муниципального правового акта, указан примерный перечень муниципальных правовых актов подлежащих и не подлежащих включению в регистр.

Кроме того, сотрудниками Министерства юстиции Республики Татарстан осуществляются выезды в городские и сельские поселения с целью оказания методической помощи в отборе муниципальных правовых актов для направления в Министерство юстиции Республики Татарстан для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан.

Однако предпринимаемые специалистами Министерства юстиции РТ попытки к проведению единообразного подхода в определении нормативного характера муниципального правового акта не приводят к желаемому результату, и по-прежнему у муниципальных служащих сохраняется сложность при определении нормативности того или иного акта.

В складывающейся ситуации справедливо заметить, что существует острая потребность закрепления понятия и признаков нормативного правового акта на уровне федерального закона. Реальный путь для достижения этого результата видится в принятии федеральных законов, регулирующих законодательный процесс и систему нормативных правовых актов.

• В-третьих, у муниципальных образований возникла необходимость направлять свои уставы и правовые акты о внесении в них изменений по двум адресам. Данная процедура является излишней. Муниципальные образования вышли с предложением о передаче уже сформированной базы с актуальными редакциями уставов и правовыми актами о внесении в них изменений из Министерства юстиции РФ по РТ в Министерство юстиции РТ. На сегодняшний момент работа в этой области организована. В Министерство юстиции РФ направлено письмо с просьбой разрешить передачу уже имеющейся базы с уставами и правовыми актами о внесении в них изменений из территориального управления Министерства юстиции РФ в Министерство юстиции РТ для пополнения регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан с целью исключить проведение двойной работы органов местного самоуправления муниципальных образований.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что эффективность работы по формированию и ведению Регистра муниципальных нормативных правовых актов во многом зависит не только от органа исполнительной власти, осуществляющего данную деятельность, но и от должным образом организованной работы в муниципальных образованиях по отбору, анализу и направлению муниципальных нормативных правовых актов в Министерство юстиции Республики Татарстан.

Литература:

1. О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов // Российская газета. – 2008. – № 198.
2. О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан // Республика Татарстан. – 2009. – № 29.
3. О мерах по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан // Республика Татарстан. – 2009. – № 38.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
5. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. – М., 1967.
6. Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных отношений. // Российская юстиция. – 2003. – № 6.
7. Теория государства и права. / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Инфра-М, 1997. – 570 с.

**Essential Aspects of Forming the Register of Municipal Regulatory Legal Acts
of Constituent Entity of the Russian Federation
(on the example of the Republic of Tatarstan)**

N. Farhullina
The Kazan social-law institute

The article deals with the urgent issue of the day, namely forming and maintaining of the register of municipal regulatory legal acts of constituent entities of the Russian Federation.

The analysis of the activities of municipal entities of the Republic of Tatarstan in the sphere of maintaining of the register of municipal regulatory legal acts and presenting them into Department of Justice of the Republic of Tatarstan demonstrates that local government bodies face a variety of problems. The article studies the most serious of them.

Key words: federal register, municipal regulatory legal acts, local government bodies, municipal entities, constituent entities of the Russian Federation.

