

В.А. Сивицкий

*Сивицкий Владимир Александрович — кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*

## Техника «параллельного правотворчества» на примере формирования системы муниципальных правовых актов

Иногда возникает ситуация, когда нескольким субъектам правотворчества одновременно необходимо создать идентичные или сходные правовые акты (с одним предметом, с общими принципиальными подходами к правовому регулированию). В принципе, каждый из этих субъектов может создавать эти тексты обособленно. Но рационально ли это? Не проще ли объединить усилия для того, чтобы минимизировать издержки каждого из субъектов правотворчества на реализацию параллельно существующей у них задачи. Конечно, это не значит, что у всех у них «на выходе» должен получиться одинаковый текст. Но возникновение на определенном этапе общего для них «полуфабриката», при доработке которого каждым субъектом правотворчества уже могут быть учтены его индивидуальные особенности, было бы вполне логичным. Естественно, сам «полуфабрикат» не должен быть таким, чтобы его доработка требовала радикальных изменений для каждого участника этого процесса. Этот процесс предполагает определенную технику работы над примерным (модельным) правовым текстом — «полуфабрикатом» и дальнейшую его трансформацию в конкретные акты, которую условно предлагается назвать техникой параллельного правотворчества.

Рассмотрим ее подробнее на примере формирования системы муниципальных правовых актов: как она могла бы строиться рационально с точки зрения минимизации трудозатрат.

Осуществление местного самоуправления как самостоятельной деятельности населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения требует создания целостной, разветвленной системы муниципальных правовых актов. Конечно, нельзя сказать, что в муниципальных образованиях необходимых актов вообще нет. Но если посмотреть на каждое конкретное муниципальное образование, достаточно легко убедиться, что их система неполная и не идеальная.

Система муниципальных правовых актов, которые должны приниматься в каждом муниципальном образовании (их конкретный перечень), определяется, в принципе, самими муниципальными образованиями (его уполномоченными органами). Но в любом случае необходимо охватить нормативным правовым регулированием весь объем нуждающихся в таковом общественных отношений. Конфигурация системы муниципальных правовых актов должна учитывать необходимость охвата всего перечня вопросов местного значения соответствующего типа муниципальных образований, поскольку каждый из них так или иначе предполагает возможность и даже необходимость нормативного регулирования. Также требуется учитывать наличие таких полномочий органов местного самоуправления, которые либо выходят за рамки вопросов местного значения (являются для них, в своем роде, «опорными»), либо применимы к решению сразу нескольких вопросов местного значения. Регулирование каждого из таких полномочий целесообразно выделить в отдельные акты.

Таким образом, идеальная модель муниципальных правовых актов в достаточной степени лежит на поверхности, а ее воплощение — то есть состав муниципальных правовых актов — в различных муниципальных образованиях, относящихся к одному типу, не должен серьезно различаться (состав этих актов — тема отдельного исследования). Это позволяет применить к муниципально-правовой сфере технику «параллельного правотворчества». А актуальность ее применения обусловлена ограниченностью ресурсов большинства муниципальных образований на осуществление качественного нормотворчества. Речь идет как о собственно кадровых ресурсах, так и о финансовых ресурсах на привлечение квалифицированных кадров на условиях договора.

И здесь основной вопрос — кто будет формировать «полуфабрикаты» муниципальных правовых актов и определять их перечень, чтобы покрыть ими всю возможную сферу правового регулирования на муниципальном уровне. Сразу оговоримся, что двухтиповая модель местного самоуправления (то есть наличие поселений и муниципальных районов), а также установленная возможность наличия помимо них городских округов, объединяющих функции первых и вторых, требует подготовки отдельного перечня актов, а также, как минимум, развилки в их текстах для каждого типа муниципальных образований. Более того, должна предусматриваться специфика для городских и сельских поселений, которые, при идентичности вопросов местного значения, объективно имеют существенные различия в механизме их решения.

## ВЫСТУПЛЕНИЯ НА КРУГЛОМ СТОЛЕ

С учетом сказанного, оптимальным для целей «параллельного правотворчества» в сфере местного самоуправления представляется использование тех институтов, которые уже встроены в муниципальную жизнь, при этом имеют официальный, а в какой-то мере даже публично-правовой характер, а также могут в своей деятельности сопрягать интересы муниципальных образований в целом и их отдельных типов. И как представляется, такое решение есть. Согласно части 1 статьи 66 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Данное положение сформулировано таким образом, что создание совета муниципальных образований в субъекте Российской Федерации признается обязательным.

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации образуется в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований. Данная общая цель создания совета получает отражение в конкретных целях и задачах в уставах и учредительных договорах советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Обобщенно можно назвать следующие цели и задачи.

Целями совета являются: обеспечение защиты прав муниципальных образований, являющихся членами совета, и представление их общих интересов; обеспечение координации деятельности членов совета по развитию правовой, организационной, финансово-экономической и территориальной основ местного самоуправления в субъекте Российской Федерации; организация взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований, являющихся членами совета, по решению социальных, экономических и иных проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в субъекте Российской Федерации, между собой и с органами государственной власти. Для достижения своих целей совет решает следующие задачи:

— осуществляет сбор, изучение и анализ информации по вопросам организации местного самоуправления;

— оказывает методическую помощь муниципальным образованиям по вопросам осуществления местного самоуправления и организации межмуниципального сотрудничества;

— содействует подготовке и переподготовке кадров муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

— вступает во взаимоотношения с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридическими и физическими лицами в интересах развития местного самоуправления;

— осуществляет мониторинг реализации программ органов государственной власти на территории субъекта Российской Федерации в части, затрагивающей интересы муниципальных образований;

— осуществляет мониторинг нормотворческой деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, затрагивающей интересы муниципальных образований, в том числе посредством проведения экспертизы проектов соответствующих нормативных правовых актов;

— осуществляет подготовку и представление высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации ежегодного доклада о положении дел в сфере организации и осуществления местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;

— взаимодействует с общественными организациями (объединениями) Российской Федерации, осуществляет международные контакты и связи по вопросам местного самоуправления;

— организует взаимодействие муниципальных образований по вопросам реализации проектов, обеспечивающих эффективное исполнение органами местного самоуправления своих полномочий;

— участвует в организации и деятельности единого общероссийского объединения муниципальных образований.

Конкретные формулировки целей и задач совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации могут быть иными, при сохранении общей направленности. Однако они в любом случае не могут предусматривать вмешательство совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации в деятельность муниципальных образований, ограничение им их деятельности.

Отметим, что на практике работа советов муниципальных образований строится по-разному. Среди них есть достаточно активные, есть формально выполняющие функции, есть фактически не действующие. При этом зависит данная позиция совета, в основном, от двух факторов — отношения к совету в частности и к местному самоуправлению в целом со стороны региональной власти и готовности самого руководства совета настаивать на необходимости его поддержки с определенной жесткостью. Тем не менее, очевидно, что потенциал советов муниципальных образований как некоего единства, с одной стороны, объединения для целей защиты интересов местного самоуправления, с другой стороны — элемента системы организации местного самоуправления, предусмотренного Федеральным законом, до конца не использован. В частности, восполнение очевидных пробелов нормативного регулирования на муниципальном уровне, связанных, во многом, с недостаточностью спе-

циалистов, могущих подготовить соответствующие нормативные правовые акты, могло бы идти по линии использования совета муниципальных образований для подготовки таких актов в качестве примерных (модельных) актов — «полуфабрикатов».

Не исключены и иные подходы к организации «параллельного правотворчества» в муниципальной сфере. Но будем исходить из того, что советы муниципальных образований уже есть и предназначены прежде всего для содействия муниципальным образованиям в решении общих задач, а также из того, что они должны поддерживать с органами государственной власти региона по крайней мере отношения сотрудничества, которое может быть полезным для снятия спорных вопросов по точкам пересечения регионального и муниципального регулирования.

Работа советов муниципальных образований по формированию муниципального нормативного массива в любом случае должна начинаться с формирования некоей идеальной схемы системы нормативных актов муниципального образования: какой она должна быть. Такая идеальная схема может быть даже достаточно сильно «оторвана» от нынешней системы нормативных правовых актов конкретных муниципальных образований, даже самых продвинутых в этом плане. Схема должна включать как название соответствующего муниципального правового акта, так и описание его содержания.

Схема должна стать продуктом общего согласия муниципальных образований, создавших совет. Для этого ее проект должен быть доступен для достаточно долгого анализа, а сама схема до ее окончательного утверждения может иметь несколько итераций. Сам проект может готовиться как аппаратом совета, так и юристами одного или нескольких муниципальных образований. Не исключено, в зависимости от материального положения совета, привлечение сторонних специалистов.

После того, как идеальная схема определена, необходимо более пристально посмотреть на существующую систему нормативных правовых актов и продумать, как «подогнать» ее под идеальное «лекало». Идеальная схема, таким образом, будет своеобразным планом работ. Следующая задача — воплотить ее в жизнь. На этом этапе советы муниципальных образований в сфере параллельного правотворчества могут поступить двумя способами. Первый — объединить ресурсы под своей эгидой и провести работу по созданию «полуфабрикатов» муниципальных правовых актов своими силами или силами привлеченных специалистов. Это вполне приемлемо, если надо разработать один-два акта. Однако при комплексном формировании системы муниципальных правовых актов (а это, оценочно, в любом случае более 50 актов) своих сил для такой работы недостаточно, а для привлечения коллектива специалистов (а нужен именно коллектив, а не один-два человека), скорее всего, будет недостаточно финансовых ресурсов.

Второй способ — совету ограничиться менеджерскими функциями, а саму работу по созданию муниципальных правовых актов распределить между муниципальными образованиями (естественно, такое решение должно быть принято общим собранием совета, что предполагает согласие большинства муниципальных образований с таким подходом). То есть каждое муниципальное образование будет готовить по одному-два акта, но не только как свои, но и как модельные. В результате будет закрыт весь необходимый нормативный массив.

Как соответствующая нагрузка будет распределяться между муниципальными образованиями? Можно — методом жеребьевки. Но лучше — с учетом имеющихся наработок в конкретной сфере правового регулирования у муниципальных образований.

Необходимо отметить, что муниципальные образования, ответственные за конкретные акты, должны не просто «вариться в собственном соку», а приглашать специалистов из других муниципальных образований для участия в этой работе. Но при этом не должно быть злоупотребления этим механизмом, чтобы собственная обязанность не перекладывалась на других.

Проекты примерных (модельных) муниципальных правовых актов должны быть открытыми для обсуждения до их официального утверждения. То есть, распределив роли по разработке соответствующих примерных (модельных) документов, нужно потом — с запасом времени — сложить их проекты в общую открытую для всех муниципальных образований базу. И с этого момента должно быть дано время на доработку с учетом замечаний. Конечной точкой подготовки является утверждение уполномоченным органом совета муниципальных образований примерного (модельного) документа.

С этого момента может считаться готовым «полуфабрикат», с которым все муниципальные образования могут работать для подготовки собственного акта по этом предмету. Но здесь важно, чтобы в схеме работы изначально предполагалась обязанность муниципального образования, разработавшего модельный акт, оказывать консультативное («внедренческое») содействие его доработке в других муниципальных образованиях.

«Техника параллельного правотворчества» может использоваться и для систематизации массива муниципальных правовых актов, параллельно осуществляемой в нескольких муниципальных образованиях. Реформа местного самоуправления создает уникальные условия не только для формирования нормативного массива муниципальных образований как изначально системных, но и для обеспечения системности существующего нормативного массива муниципальных образований.

Конечно, кодексы как таковые муниципальное образование принимать вряд ли может (хотя имеется, например, практика принятия Кодекса благоустройства города Твери), а вот кодифицированные нормативные акты, комплексно охватывающие определенный предмет правового регулирования, — вполне. Например, можно попробовать сконцентрировать усилия на том, чтобы в Устав муниципального образования были включены все нормы, касающиеся организации местной власти, кроме сугубо регламентных, и т. д. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могли бы специально концентрировать усилия на принятии ряда примерных (модельных) муниципальных правовых актов как кодифицированных, специально оговаривая именно такие их свойства при планировании и организации работы.

Если Свод законов (как бы к нему не относиться) может быть создан на федеральном уровне, он вполне может существовать и на нижестоящем уровне. Муниципальные образования могли бы воспринять эту форму систематизации — выпускать сборники своих нормативных правовых актов как результат предметной инкорпорации. Думается, такая форма систематизации могла бы даже увеличить инвестиционную активность в муниципальном образовании, ведь чем обозримее массив правового регулирования, тем больше вероятность участия заинтересованных лиц в экономической деятельности на соответствующей территории.

Параллельно с созданием общеотраслевых инкорпорированных сборников на уровне муниципального образования можно создавать на уровне субъекта Российской Федерации «предметные» сборники, включающие муниципальные нормативные правовые акты всех муниципальных образований по определенному предмету. Такого рода сборники могли бы дать комплексное представление о регулировании конкретного вида общественных отношений на всей территории субъекта Российской Федерации и помочь выбрать, например, оптимальный с точки зрения правового режима район для занятия определенной деятельностью.

Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могли бы выработать формат и общеотраслевого, и предметного муниципального инкорпорированного материала. Между входящими в совет муниципальными образованиями, обладающими наиболее сильным прямым (юридическая служба) или косвенным (например, наличие в городе юридического высшего учебного заведения) юридическим потенциалом, могли бы быть распределены обязанности по разработке отдельных элементов «дизайна» этого формата.

Как уже отмечалось, широкое распространение получили автоматизированные информационно-поисковые системы (АИПС) действующих нормативных правовых актов («КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и др.). Опыта создания специализированных АИПС муниципальных актов, насколько известно, нет, хотя такая база данных могла бы быть весьма полезной. В идеале имело бы смысл на федеральном уровне провести работу по созданию концепции такой системы или ее модели, чтобы по созданному шаблону и муниципальные образования создавали каждый свою АИПС (вернее, вводили бы в готовую оболочку свои акты). Но и в отсутствие такого федерального продукта советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могли бы организовать такую работу, по крайней мере на условиях поиска встречного интереса крупного производителя правовой АИПС. Объединению муниципальных образований проводить такую работу легче, чем отдельному муниципальному образованию.

Могут возникнуть сомнения, стоит ли советам муниципальных образований субъектов заниматься систематизацией муниципальных правовых актов сейчас, когда их массив окончательно не сформировался. Думается, что стоит по двум причинам, являющимся общими для подходов к систематизации в целом. Во-первых, во многих муниципальных образованиях имеется огромное количество старых, фактически утративших силу, но формально не отмененных нормативных правовых актов. Эти массивы необходимо расчистить. Во-вторых, систему правового регулирования лучше изначально формировать в системном виде по заранее отработанному плану, тогда будет меньше хлопот в будущем.

Но главное, что изготовление посредством «параллельного правотворчества» нового креативного продукта, полезного как самой муниципальной власти, так и гражданам, укрепит авторитет и влияние советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, позволит им апробировать систему решения муниципальными образованиями совместных задач. Муниципальное сообщество в целом имеет один из уникальных шансов показать, насколько слаженно решаются значимые задачи через систему объединений муниципальных образований.