

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Блещик А. В.^{1,2}

¹ Государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (620075, Россия, Екатеринбург, ул. Горького, стр. 21)

² Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Блещик А. В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов как средство реализации принципа единства системы публичной власти (на примере Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 58–67. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-58-67. EDN VXBBQI.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность проблемы. Настоящая статья посвящена вопросу значения и роли правовой экспертизы муниципальных правовых актов в контексте реализации в России принципа единства системы публичной власти. Введение в конституционный текст положения о единстве системы публичной власти и развитие его в текущем федеральном законодательстве за несколько лет реализации конституционной реформы так и не дали четкого представления о содержании этой концепции. Понимание практических последствий реформы затрудняет отсутствие качественно новых административных и политических практик, которые меняли бы характер взаимоотношений между уровнями публичной власти.

Цель и методы исследования. Правовая экспертиза правовых актов в рамках общей деятельности по ведению регистра муниципальных правовых актов остается сегодня одним из базовых способов обеспечения единства правового пространства и одним из возможных инструментов реализации концепции единой публичной власти. Практика проведения правовой экспертизы муниципальных актов органами власти субъектов Российской Федерации выявила ряд проблем, связанных с неопределенностью природы самой правовой экспертизы, отсутствием четко установленных правовых последствий игнорирования ее результатов, со слабой методической и технической оснащенностью экспертизы и, в конечном счете, с ее низким качеством. В процессе подготовки статьи применялись формально-юридический, сравнительный, статистический и другие методы исследования.

Результаты и предложения. Решение этих проблем, по мнению автора, может быть связано с формализацией экспертной деятельности, определением негативных последствий, наступающих в случае неустранения органом местного самоуправления выявленных по результатам правовой экспертизы правовых дефектов, научным развитием методической основы правовой экспертизы. Цель правовой экспертизы как практики, обеспечивающей единство системы публичной власти, должна состоять не столько в проверке формального соответствия нижестоящих по юридической силе правовых актов вышестоящим, сколько в оценке эффективности координации органов власти, реализуемости их решений, соотносимости интересов всех уровней публичной власти между собой и с интересами граждан.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: правовая экспертиза правовых актов, муниципальное нормотворчество, регистр муниципальных нормативных правовых актов, единство правового пространства, единство системы публичной власти, конституционная реформа.

© А. В. Блещик, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



Введение

Согласно статистическим данным, публикуемым Министерством юстиции Российской Федерации на портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», из 14 980 812 правовых актов, включенных в информационный банк, 12 106 376, то есть 81 %¹, относятся к числу муниципальных правовых актов. Таким образом, подавляющее большинство правовых актов, составляющих российскую правовую систему, представлено муниципальными правовыми актами, в связи с чем вопрос совершенствования российского права (пусть даже в количественном измерении) – это в значительной степени вопрос качества муниципального нормотворчества. Немаловажно и то, что правовые акты местного самоуправления – самого близкого к гражданам уровня публичной власти [1, с. 215] – чаще других правовых актов принимаются посредством институтов прямой демократии. Так об этом пишут А. М. Багмет и Е. И. Бычкова: «В наибольшей степени «народность» правотворчества в нашей стране находит свое воплощение на муниципальном уровне власти, в рамках которого народ имеет право на саморегулирование ряда общественных отношений, связанных с решением вопросов местного значения» [2, с. 61].

Целью настоящей статьи является рассмотрение вопросов совершенствования муниципального нормотворчества в контексте практической реализации нового конституционного принципа единства системы публичной власти.

Регистр муниципальных правовых актов

Гарантией политической и правовой субъектности местного самоуправления в России остается право органов местного самоуправления принимать правовые акты в пределах своей компетенции. При этом нормотворческая деятельность органов местного самоуправления помещается федеральным законодателем в строгие правовые рамки: статьей 431 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² предусматривается создание федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, который состоит из аналогичных регистров субъектов Российской Федерации.

Практическая польза регистра муниципальных актов состоит во внешнем контроле за муниципальным нормотворчеством и профилактировании возможных в этой сфере дефектов. Как отмечает Н. В. Вантеева, «активная работа органов государственной власти, уполномоченных на ведение регистра, органов прокуратуры и юстиции способствует выявлению и устранению допущен-

ных в муниципальных нормативных правовых актах нарушений закона на весьма ранних стадиях» [3, с. 71].

Региональные регистры организуются и ведутся органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. В целях реализации установленного правотворческого полномочия Свердловская область приняла Закон от 26 декабря 2008 г. № 145-ОЗ «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов»³, которым определяется порядок ведения областного регистра, состав документов и сведений, включаемых в него, а также алгоритмы работы с информацией, подлежащей включению в регистр.

Законодательству субъектов РФ известны различные организационные подходы к реализации функции по ведению регионального регистра. Наиболее оригинально этот вопрос решается в Иркутской области, где согласно Положению об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области (утверждено постановлением Правительства Иркутской области от 29.05.2009 № 169-пп⁴) уполномоченным органом на ведение регистра, а также на проведение экспертизы муниципальных правовых актов является аппарат Губернатора и Правительства Иркутской области, который осуществляет свою деятельность в качестве уполномоченного органа непосредственно и через Иркутское областное государственное казенное учреждение «Институт муниципальной правовой информации имени М.М. Сперанского». Фактически это означает, что ведение регистра и проведение правовой экспертизы муниципальных актов делегировано специализированному государственному учреждению. Указанное учреждение, помимо деятельности, связанной с ведением регионального регистра и проведением правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, также осуществляет регистрацию нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Иркутской области, подготавливает проекты нормативных правовых актов Иркутской области, ведет аналитическую работу в области практики правоприменения. Объем и качество правовой работы, проводимой Институтом имени М.М. Сперанского, позволяет говорить о том, что это учреждение на уровне Иркутской области выполняет функции регионального министерства юстиции.

Региональные министерства юстиции как специальные органы, на которые возложены полномочия по правовому обеспечению высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации (в том числе

¹ Министерство юстиции Российской Федерации. Нормативные правовые акты в Российской Федерации. URL: <https://pravosearch.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 24.08.2023).

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Областная газета. 2008. № 414–415.

⁴ Областная газета. 2009. № 66.

и в части ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов), созданы в системе органов исполнительной власти ряда субъектов РФ. Например, такое министерство существует в Новосибирской области.

В соответствии с Законом Новосибирской области от 8 апреля 2013 г. № 315-ОЗ «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Новосибирской области»⁵ региональное Министерство юстиции осуществляет юридическую обработку подлежащего включению в регистр муниципального нормативного правового акта, которая предусматривает и проведение его правовой экспертизы. Содержание экспертизы согласно Закону состоит в оценке соответствия правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законодательству Новосибирской области, уставу муниципального образования и муниципальным нормативным правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

В Свердловской области государственным органом, уполномоченным в сфере ведения регионального регистра, является Правительство Свердловской области. Полномочия, направленные на обеспечение деятельности Правительства Свердловской области по организации и ведению Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов, осуществляет Аппарат Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области⁶. Фактически ведение областного регистра обеспечивает специальное подразделение Аппарата Губернатора и Правительства Свердловской области – управление по ведению регистра муниципальных правовых актов Государственно-правового департамента Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Указанным подразделением проводится выборочная правовая экспертиза правовых актов, включенных в регистр. Согласно Закону Свердловской области «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов» целью такой выборочной экспертизы является определение соответствия документов, включаемых в областной регистр, федеральному законодательству и законодательству Свердловской области, а также уставам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

⁵ Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2013. № 18.

⁶ В соответствии с Положением об Аппарате Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и положений об отдельных структурных подразделениях Аппарата Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области, утвержденным Указом Губернатора Свердловской области от 27.08.2019 № 423-УГ (Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <https://www.pravo.gov66.ru/>. 2019, № 22384).

Проблемы практики осуществления правовой экспертизы

Несмотря на технические различия в организации ведения регистра и осуществления правовой экспертизы муниципальных актов в субъектах Российской Федерации, региональные органы власти сталкиваются с однотипными проблемами в этой сфере.

Главной проблемой здесь остается неопределенность правового значения экспертизы, причем эта проблема фиксируется не только на уровне муниципального нормотворчества. Н. Н. Ковтун и И. С. Ковтун отмечают, что без определения предмета правовой экспертизы, юридической силы принимаемых экспертами решений, без установления процессуальных форм правовой экспертизы «мы будем в итоге иметь дело, скорее всего, с субъективными «отзывами» различного рода «специалистами»... Причем с отзывами с изначально неопределенной юридической природой и юридической силой..., которые не надо не только императивно учитывать, но и более или менее серьезно реагировать на них в рамках легальной правотворческой деятельности» [4, с. 447].

Итак, ни федеральное, ни региональное законодательство не касаются вопроса статуса экспертного заключения и правовых последствий его игнорирования органами местного самоуправления. Конечно, например, согласно статье 11 Областного закона от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области»⁷ региональное Правительство уполномочено предлагать органам местного самоуправления привести в соответствие с российским законодательством изданные ими правовые акты в случае, если они противоречат Конституции, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу и иным нормативным правовым актам Свердловской области. Правительство вправе обращаться в суд, кроме того, оно может приостанавливать действие муниципальных правовых актов или их отдельных положений, регулирующих осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий. Но прямой связи между результатами экспертизы и применением вышеупомянутых мер реагирования нет, так что даже наличие указанных полномочий у высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации не позволяет сделать правовую экспертизу достаточно эффективным средством контроля качества муниципальных актов.

Вторая проблема – количественная, она связана с большим объемом муниципальных актов, подлежащих экспертизе (при этом понятно, что их объем напрямую зависит от количества расположенных на территории конкретного субъекта Российской Федерации муниципалитетов: если,

⁷ Областная газета. 1998. № 59.

например, на территории Свердловской области расположены 94 муниципальных образования, то на территории Новосибирской области – 488, а на территории Республики Татарстан – 956⁸). Подвергнуть обязательной правовой экспертизе весь существующий объем правовых актов технически невозможно, что отрицательно отражается на эффективности экспертизы как средства совершенствования муниципальных правовых актов.

Наконец, третья проблема (производная от двух вышеназванных) состоит в низком качестве проводимой правовой экспертизы. Чем больший объем правовых актов поступает на экспертизу, тем более условной и поверхностной она становится. Именно поэтому большая часть существующих методик, как мы видели выше, ограничивается формальной оценкой соответствия правовых актов актам более высокой юридической силы. Решение этой проблемы может быть связано с пересмотром методических подходов к экспертной деятельности и введением единого стандарта правовой экспертизы нормативных актов.

В Свердловской области порядок проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов утвержден постановлением Правительства Свердловской области от 02.04.2014 № 267-ПП⁹. Согласно этому порядку обязательной правовой экспертизе подлежат муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие отношения непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, в сфере муниципальной службы, по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, а также муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие либо отменяющие местные налоги и сборы.

Сужая предмет правовой экспертизы, законодатель пытается уменьшить объем подлежащих экспертизе правовых актов, а значит, повысить ее качество, что в целом следует признать вполне оправданным.

Методика проводимой Аппаратом Губернатора и Правительства Свердловской области правовая экспертиза среди прочего предусматривает:

- правовую оценку формы муниципального нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего муниципальный нормативный правовой акт, достаточности правового регулирования общественных отношений;
- анализ содержащихся в муниципальном нормативном правовом акте норм на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, зако-

нодательству Российской Федерации, законодательству Свердловской области и уставу муниципального образования;

- оценку соответствия муниципального нормативного правового акта правилам юридической техники.

Как видно, реализуемая в Свердловской области методика не ограничивается проверкой соответствия экспертируемых актов действующему законодательству и иным муниципальным нормативным правовым актам – к предмету экспертизы также относится установление целей и задач правового регулирования и определение его достаточности. Можно сказать, что такой углубленный правовой анализ позволяет вскрывать внутренние дефекты муниципальных правовых актов и решать обозначенную нами выше проблему формализма и поверхностности экспертизы. Однако стоит полагать, что критическое исследование муниципальных актов должно быть еще более глубоким и многоаспектным и включать в себя в том числе оценку последствий принимаемых регулятивных решений, а также анализ потребностей и запросов населения муниципального образования в регулируемой сфере общественных отношений.

Теоретические аспекты правовой экспертизы правовых актов

Несмотря на широкое распространение правовой (нормотворческой) экспертизы, осуществляемой на всех уровнях организации публичной власти, и на важность ее как элемента нормотворческого процесса, единого и централизованного правового регулирования этой деятельности не существует. Равно как не существует в федеральном законодательстве и легального определения правовой экспертизы. Закономерно отсутствие общего легального определения понятия «правовая экспертиза правовых актов» стимулирует творческие поиски ученых-юристов, которые по-разному подходят к пониманию рассматриваемого явления. На содержательный аспект правовой экспертизы обращает внимание И. А. Стародубцева: «Правовая экспертиза – это исследование, направленное на определение соответствия проектов правовых актов Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам России, федеральному и региональному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники» [5, с. 14]. Именно в таком значении чаще всего понимается правовая экспертиза и региональным законодателем, определяющим алгоритм ее проведения в отношении муниципальных правовых актов, включенных в регистр.

Акцент на специальный, профессиональный характер правовой экспертизы (а также на процессуальный характер нормотворческой деятельности) в своем определении делает А. Н. Миронов, определяющий правовую экспертизу как «проводимое специалистом (экспертом), обладающим специ-

⁸ По данным Федеральной службы государственной статистики (Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2023 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx> (дата обращения: 25.08.2023)).

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <https://www.pravo.gov66.ru/>. 2014, № 1130.

альными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта» [6, с. 34]. Целевой характер правовой экспертизы в авторском определении подчеркивает А. А. Арнаутова: «Экспертиза проекта нормативного правового акта представляет собой форму использования специальных знаний в ходе создания нормативного правового акта, исследование, основанное на применении специальных знаний, которое проводится с целью совершенствования проекта, устранения правотворческих ошибок, определения перспективы его действия и повышения эффективности нормативного правового акта»¹⁰.

Очевидно, что при существующем многообразии подходов к пониманию правовой экспертизы не может быть предложено единой универсальной методики ее проведения. Более того, как представляется, для разных видов правовых актов (законов и подзаконных актов, нормативных и ненормативных (индивидуальных) актов, федеральных и региональных актов, первичных актов и актов, направленных на внесение в них изменений и т.п.) должны применяться разные методики проведения правовой экспертизы. Попытку сформулировать общие подходы к экспертной оценке качества нормативного правового акта предприняло Министерство юстиции Российской Федерации как государственный орган, уполномоченный в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций.

Методические рекомендации, утвержденные приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87¹¹, предназначенные, правда, для экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривают проведение следующих экспертных процедур:

- 1) оценка компетенции принявшего правовой акт органа;
- 2) оценка формы правового акта на соответствие Конституции и федеральному законодательству;
- 3) оценка порядка принятия и опубликования (обнародования) правового акта на соответствие Конституции и федеральному законодательству;
- 4) оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники;
- 5) изучение состояния правового регулирования.

Из состава процедур, отражающих характер экспертного исследования, видно, что основной задачей экспертизы согласно предложенной мето-

дике является обеспечение формального единства и иерархической упорядоченности системы российского законодательства. И это неслучайно, если вспомнить о том, что правовая экспертиза и ведение федерального регистра правовых актов были возложены на Министерство юстиции Российской Федерации в рамках работы по обеспечению единства правового пространства России.

Единство правового пространства

Само понятие «единство правового пространства Российской Федерации» введено в законодательство Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹². Дефинитивных признаков такого единства, характеризующих признаки такого единства, данный Указ не содержит. Фактически его содержание ограничивается решением о создании федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – федерального регистра, ведение которого возложено на Министерство юстиции Российской Федерации. В рамках реализации этого Указа Министерство юстиции – и это вытекает из подзаконных актов самого Министерства¹³ – подготавливает статистическую отчетность о деятельности по обеспечению единства правового пространства, которая в том числе включает в себя информацию об участии в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о проведении правовой экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, о направлении заключений о несоответствии нормативных правовых актов федеральному законодательству и результаты их рассмотрения и о приведении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

В. Б. Евдокимов полагает, что «единство правового пространства означает predeterminedное Конституцией Российской Федерации положение согласованности, соотносимости и соподчиненности правовых норм, основанное на их юридическом верховенстве» [7, с. 10]. Представляется, что описанные свойства не исчерпывают критериев единства правового пространства, поскольку в противном случае единство всегда было бы тождественно иерархии и подчиненности. Однако, как представляется, единство правового пространства как научная категория выражает такое состояние правовой системы, которое характеризуется не только вертикальной упорядоченностью (иерар-

¹⁰ Арнаутова А. А. Экспертиза проектов нормативных правовых актов в системе средств повышения их эффективности: автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.01. М., 2020. С. 10.

¹¹ Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 № 87.

¹² СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

¹³ Об утверждении формы статистической отчетности Минюста России о деятельности по обеспечению единства правового пространства: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 19.11.2019 № 262.

хической, субординационной системностью) ее элементов, но и их упорядоченностью горизонтальной (то есть межотраслевой и координационной системностью), существующей в пределах всего общества вне каких-либо внутренних административных границ. Политическое измерение единства правового пространства обычно находит выражение во взаимосогласованной и скоординированной деятельности органов публичной власти.

В таком ключе единство правового пространства рассматривает И. Н. Барциц, формулируя принципы (или задачи), достижения этого единства¹⁴:

«во-первых, безукоризненное обеспечение принципа верховенства Конституции РФ как Основного Закона, а также федеральных законов;

во-вторых, соблюдение целостности территории РФ;

в-третьих, демократизация как следствие интеграции нации, т.е. замены различных традиционных для отдельных групп населения и личностей авторитетов на единый общероссийский авторитет власти;

в-четвертых, наличие структуры органов государства, обеспечивающих единство правового пространства;

в-пятых, наличие реальных юридических механизмов, способных обеспечить единство правового пространства. И как важный элемент – наличие механизмов, способных преодолевать противоречия между федеральным центром и субъектами РФ, возникающие при законотворческой деятельности» [8, с. 27].

Наибольший интерес для нас представляет как раз пятая задача, поскольку ее решение предполагает применение конкретных практических мер и юридических механизмов, к числу которых следует отнести и правовую экспертизу нормативных правовых актов. Как видно из приведенных авторских позиций, единство правового пространства чаще всего понимается исключительно в разрезе федеративных отношений, как некий противовес политико-правовой дифференциации, свойственной любому децентрализованному государству. Однако нет оснований считать, что обеспечение единства правового пространства не затрагивает систему муниципальных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Единство системы публичной власти

Даже беглый анализ публикаций, посвященных вопросам обеспечения единства правового пространства, как, собственно, и правовых актов в этой сфере, показывает, что пика популярности рассматриваемая проблематика достигала в нача-

ле 2000 годов, в период наиболее интенсивной работы по выстраиванию в России т.н. «вертикали власти». Вместе с тем представляется, что сегодня вопросы обеспечения единства правового пространства приобретают новое звучание уже в контексте конституционной реформы 2020 года¹⁵.

Одним из основных смыслообразующих элементов упомянутой конституционной формы в России стало закрепление в тексте Основного закона принципа единства системы публичной власти (в соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации). Концепция публичной власти, включающей в себя по крайней мере государственную власть и местное самоуправление, разумеется, не нова: сама научная категория «публичная власть» использовалась в конституционно-правовом дискурсе задолго до реформы 2020 года. В частности, А. Н. Кокотов, анализируя философские основания социальной власти, указывал, что одним из ее видов является «массовая социальная власть с участием крупных объединений людей, т.е. публичная власть, отличающаяся легитимностью возникновения и правовым характером функционирования»¹⁶. Хотя концепция и не нова, новым должно стать ее прочтение в ходе реализации принципа единства системы публичной власти в федеральном и региональном законодательстве. Правда, стоит сказать, что пока законодательство этой новизны не содержит: например, Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁷ при раскрытии понятия «единая система публичной власти» избирает механический, суммативный подход: под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие на основе принципов согласованного функционирования, организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Несмотря на общую ясность структурных аспектов единства системы публичной власти, реализация этого принципа продолжает оставаться проблемой с точки зрения содержательного наполнения. Во-первых, практически остается нерешенным вопрос о том, входят ли федеральные органы

¹⁴ Заметим, что данная цитата приводится из публикации автора, датированной 2000 годом (Барциц И.Н. Правовая система России: вызовы времени и тенденции развития. Право и жизнь. № 26. М., 2000). Очевидно, что выводы автора были особенно актуальны именно в том историко-культурном контексте, в котором они были сделаны.

¹⁵ Речь идет о принятии Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416).

¹⁶ Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2005. С. 7.

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

государственной власти (и иные федеральные государственные органы) в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации [9]. Во-вторых, до конца неясно, какую природу имеют органы публичной власти федеральных территорий [10]. В-третьих, законодательство не содержит указания на новые административные и политические практики, которые качественно изменили бы характер взаимоотношений между уровнями публичной власти и свидетельствовали бы о переходе к состоянию единства ее системы.

Как справедливо отмечает И. В. Выдрин, «ретроспектива самоуправленческого вопроса в России свидетельствует о доминанте государственной доктрины, которая трактует местное самоуправление в качестве децентрализованного государственного управления, особой организации государственной власти на местах, основанной на выборных началах, отмеренной для него государством организацией и функциональной автономии» [11, с. 78-79]. Именно в этом историческом контексте возникают самые серьезные опасения, что практическая реализация концепции единства публичной власти приведет к поглощению местного самоуправления государственной властью. Важно в связи с этим еще раз подчеркнуть, что единство ни в теории, ни тем более на практике не должно отождествляться с иерархичностью и подчиненностью: оно должно быть прежде всего функциональным, поскольку конечная цель каждого из существующих уровней публичной власти едина – она состоит в обеспечении и реализации основных прав и свобод человека¹⁸.

Хотелось бы надеяться на то, что идея функционального единства системы публичной власти скорее станет прологом развития в доктринах отечественного муниципального и конституционного права принципа субсидиарности. Именно это имеет в виду Н.С. Тимофеев, когда говорит о том, что «современный императив единства публичных властей во многом предопределен отношением государственного и земского и уже в настоящее время заложен в муниципальном праве» [12, с. 48].

Что же касается практик, обеспечивающих такое единство, то можно сказать, что и до конституционного и законодательного закрепления рассматриваемого принципа необходимые практики уже существовали. Одной из таких практик было и остается обеспечение единства правового пространства, достигаемого путем систематической критической оценки принимаемых правовых актов в рамках их правовой экспертизы.

Принципиальная разница правовой экспертизы, проводимой сегодня, и правовой экспертизы,

которая обеспечивала бы функциональное единство системы публичной власти, состоит в том, что сегодняшняя экспертиза своей конечной целью видит закрепление формального соответствия нижестоящих по юридической силе правовых актов вышестоящим. Тогда как цель новой правовой экспертизы должна состоять не столько в проверке соблюдения принципа иерархичности, сколько в оценке эффективности координации органов власти, реализуемости их решений, соотносимости интересов всех уровней публичной власти между собой и с интересами граждан. Главной же отличительной чертой правовой экспертизы в рамках новой концепции единой публичной власти должна быть ее ориентация на защиту прав граждан и местных сообществ. В целом логика трансформации подходов к правовой экспертизе на новом этапе развития системы публичной власти должна укладываться в одну из формул, предложенных И.Л. Честновым: бессубъектность юридического нормативизма должна трансформироваться в человекоцентризм [13, с. 17–18].

В завершение скажем, что потенциал правовой экспертизы в сфере повышения качества муниципального нормотворчества может быть раскрыт и иными способами. Статистические данные показывают, что в первом полугодии 2023 года в Свердловский областной регистр включен 5241 документ, выборочная правовая экспертиза проведена в отношении 400 муниципальных правовых актов, включенных в регистр. Исходя из того, что в регистр вносятся зачастую однотипные правовые акты, даже выборочной правовой экспертизы достаточно для формирования общего представления о качестве муниципального нормотворчества. Например, как указывает А. В. Пахарукова, анализируя содержание обзоров практики ведения регистра муниципальных актов, «основными нарушениями, отражающимися в обзорах практики ведения регистра, являются отсутствие текста и (или) реквизитов муниципального акта, текста и реквизитов дополнительных сведений к ним, неправильное указание статуса соответствия и (или) действия муниципального акта, отсутствие актуальной редакции муниципального акта, изменяющего (признающего утратившим силу) муниципально-го акта, неправильная классификация муниципального акта, а также отсутствие сведений об опубликовании (обнародовании)» [14, с. 13].

Таким образом, практика правовой экспертизы муниципальных правовых актов дает возможность выявить и обобщить наиболее частотные дефекты, встречающиеся в муниципальном нормотворчестве, и сформулировать рекомендации по совершенствованию проектной работы в органах местного самоуправления.

Кроме того, по результатам правовой экспертизы обобщаются и лучшие нормотворческие практики, что является основанием для подготовки типовых проектов муниципальных правовых актов.

¹⁸ Это вытекает из видения роли и значения публичной власти и конституционного права, предложенного М. В. Баглаем: «Конституционное право – это совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти» (Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 14-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 15).

Такая функция, например, зафиксирована в положении о Государственно-правовом департаменте Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области: Департамент уполномочен подготавливать информационно-аналитические и методические материалы по вопросам деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, при ведении областного регистра.

Качество муниципального нормотворчества в России является в известной степени залогом качества всего российского законодательства. Важнейшая задача государства в условиях фор-

мирования единой системы публичной власти состоит в том, чтобы обеспечить повышение качества, в том числе муниципального нормотворчества. Очевидным образом решение этой задачи связано с развитием подходов к осуществлению правовой экспертизы правовых актов и их проектов как деятельности, направленной на выявление и устранение правовых дефектов, обеспечение единых подходов к правовому регулированию общественных отношений, формирование у законодателя и правоприменителя общего представления об окружающей правовой действительности и в конечном счете на создание условий для всесторонней реализации прав человека. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Тхабисимова Л. А., Цапко М. И.** Политико-правовая институционализация общественного контроля в контексте формирования механизма противодействия коррупции // *Социально-гуманитарные знания*. 2017. № 12. С. 212–216. EDN YLXFUX.
- [2] **Багмет А. М., Бычкова Е. И.** Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 12. С. 60–63. DOI 10.18572/1812-3767-2022-12-60-63. EDN IGUCJF.
- [3] **Вантеева Н. В.** Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 4. С. 70–74. EDN OXRIOD.
- [4] **Ковтун Н. Н., Ковтун И. С.** Правовая экспертиза нормативного правового акта в России: в отсутствие предмета и цели, достоверных методик и средств, с необязательностью ее результата // *Юридическая техника*. 2022. № 16. С. 440–447. EDN LMFVFN.
- [5] **Стародубцева И. А.** Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // *Российская юстиция*. 2012. № 9. С. 14–20. EDN PCSXND.
- [6] **Мионов А. Н.** Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // *Административное право и процесс*. 2012. № 2. С. 32–38. EDN OXO6OD.
- [7] **Евдокимов В. Б.** Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 7. С. 10–13. EDN PGSKRG.
- [8] **Гулягин А. Ю.** Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства // *Журнал российского права*. 2009. № 2 (146). С. 27–33. EDN KZVKJT.
- [9] **Блещик А. В.** К вопросу о содержании понятия "единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации" // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 12. С. 16–21. DOI 10.18572/1812-3767-2022-12-16-21. EDN KEE6ZG.
- [10] **Кожевников О. А., Корсун К. И.** Правовое регулирование федеральной территории «Сириус» как один из дискуссионных вопросов реализации «конституционной реформы» 2020 года // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2023. № 2 (53). С. 9–16. EDN LUVTWJ.
- [11] **Выдрин И. В.** Местное самоуправление в России: от идеи к практике // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 75–80. EDN UNSWMJ.
- [12] **Тимофеев Н. С.** К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 5. С. 43–49. DOI 10.18572/1812-3767-2022-5-43-49. EDN MABPEL.
- [13] **Александров А. С., Александрова И. А., Андрианов Н. В., Максимов С. И., Павлов В. И., Поляков А. В., Стомба А. В., Тимошина Е. В., Терехин В. В., Тонков Е. Н., Ульмер-Байтеева М. В., Честнов И. Л.** Постклассическая онтология права : монография. Санкт-Петербург : Издательство Алетей, 2016. 688 с. EDN WMYBQJ.
- [14] **Пахарукова А. В.** Регистр муниципальных нормативных правовых актов // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2010. № 1. С. 12–14. EDN LAMAQF.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Блещик Александр Владимирович – кандидат юридических наук; Государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области — *заместитель начальника управления правовой экспертизы и мониторинга законодательства и правоприменения* (620075, Россия, Екатеринбург, ул. Горького, стр. 21); Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева — *доцент кафедры конституционного права* (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); bleszczyk@yandex.ru. AuthorID РИНЦ: 1105849, ORCID: 0000-0001-9166-4432.

Статья поступила 04.09.2023; рецензия получена 05.09.2023; принята к публикации 05.09.2023.

LEGAL EXPERTISE OF MUNICIPAL LEGAL ACTS AS A REMEDY OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF UNITY OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY (ON THE EXAMPLE OF THE SVERDLOVSK REGION)

Bleshchik A. V.^{1,2}

¹ State Legal Department of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region (build. 21, Gorky St., Ekaterinburg, 620075, Russia)

² Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia)

FOR CITATION:

Bleshchik, A. V. (2023). Legal expertise of municipal legal acts as a remedy of implementing the principle of unity of the system of public authority (on the example of the Sverdlovsk region). *Municipality: Economics and Management*, (3), 58–67. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-58-67>.

ABSTRACT:

Relevance of the issue. This article is devoted to the issue of the significance and role of legal expertise of municipal legal acts in the context of the implementation in Russia of the principle of unity of the system of public authority. The introduction of the provision on the unity of the system of public authority into the constitutional text and its development in the current federal legislation for several years of the constitutional reform never gave a clear idea of the concept. Understanding the practical consequences of the reform is difficult due to the lack of the whole new administrative and political practices that would change the nature of the relationship between the levels of public authority.

Research purpose and methods. Today, legal expertise of legal acts as part of the general activity of maintaining a register of municipal legal acts remains a basic way to ensure the unity of the legal space and one of the possible tools for implementing the single public authority concept. The practice of conducting legal expertise of municipal acts by the authorities of the RF entities has revealed a number of problems associated with the uncertainty of the nature of the legal expertise itself, lack of clearly established legal consequences of ignoring its results, with poor methodological and technical equipment of the expertise and, ultimately, with its low quality. In the article, formal legal, comparative, statistical and other research methods were used.

Results and proposals. According to the author, the solution to these problems may be associated with the formalization of expert activities, identification of negative consequences that occur if the local government would not eliminate legal defects revealed through legal expertise, and the scientific development of the methodological basis of legal expertise. The purpose of legal expertise, as practice, to ensure the unity of the system of public power, should not only be to check the formal compliance of legal acts of lower legal force with higher ones, but to assess the efficiency of authorities coordination, feasibility of their decisions, correlation of interests at all levels of public power with each other and with the citizens' interests.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: legal expertise of legal acts, municipal rule-making, register of municipal normative legal acts, unity of the legal space, unity of the public authority system, constitutional reform.

REFERENCES

- [1] ТХАВИСИМОВА, Л. А., & ТСАПКО, М. И. (2017). The politico-legal institutionalization of public control in the context of formation of the mechanism of counteraction of corruption. *Social and Humanitarian Knowledge*, (12), 212–216. <https://elibrary.ru/ylyxfux>.
- [2] БАГМЕТ, А. М., & ВУЧКОВА, Е. И. (2022). Municipal law-making: Legal regulation problems. *Constitutional and Municipal Law*, (12), 60–63. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-12-60-63>.
- [3] ВАНТЕЕВА, Н. В. (2012). Ensuring the quality of acts of municipal lawmaking. *Constitutional and Municipal Law*, (4), 70–74. <https://elibrary.ru/oxriod>.
- [4] КОВТУН, Н. Н., & КОВТУН, И. С. (2022). Legal examination of a normative legal act in Russia: in the absence of a subject and purpose, reliable methods and means, with the optionality of its result. *Legal Technology*, (16), 440–447. <https://elibrary.ru/lmfvfh>.
- [5] СТАРОДУБТСЕВА, И. А. (2012). Examination of normative legal acts as a way to prevent conflicts: Features of legal regulation in the constituent entities of the Russian Federation. *Russian Justice*, (9), 14–20. <https://elibrary.ru/pcsxnd>.

- [6] **MIRONOV, A. N.** (2012). Examination of draft normative legal acts by federal executive authorities. *Administrative Law and Procedure*, (2), 32–38. <https://elibrary.ru/oxogod>.
- [7] **ЕВДОКИМОВ, В. В.** (2013). Participation of the prosecutor's office and constitutional justice in ensuring the unity of the legal space. *The State Government and Local Government*, (7), 10–13. <https://elibrary.ru/pgskrg>.
- [8] **GULYAGIN, A. YU.** (2009). Administrative mandate of justice authorities in the field of ensuring the unity of the legal space. *Journal of Russian Law*, (2), 27–33. <https://elibrary.ru/kzvkjt>.
- [9] **BLESCHIK, A. V.** (2022). On the content of the concept of a unified public government system in a constituent entity of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*, (12), 16–21. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-12-16-21>.
- [10] **KOZHEVNIKOV, O. A., & KORSUN, K. I.** (2023). Legal regulation of the federal territory "sirius" as one of the controversial issues of the implementation of the "constitutional reform" in 2020. *Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putlin*, (2), 9–16. <https://elibrary.ru/luvwtj>.
- [11] **VYDRIN, I. V.** (2015). Local self-government in Russia: From idea to practice. *Constitutional and Municipal Law*, (11), 75–80. <https://elibrary.ru/unswmj>.
- [12] **TIMOFEEV, N. S.** (2022). On the search for reference points and criteria of efficiency of public government. *Constitutional and Municipal Law*, (5), 43–49. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-5-43-49>.
- [13] **ALEXANDROV, A. S., ALEXANDROVA, I. A., ANDRIANOV, N. V., MAKSIMOV, S. I., PAVLOV, V. I., POLYAKOV, A. V., STOVBA, A. V., TIMOSHINA, E. V., TEREKHIN, V. V., TONKOV, E. N., ULMER-BAITEEVA, M. V., & CHESTNOV, I. L.** (2016). *Post-classical Ontology of Law*. Aletheia Publishing House. <https://elibrary.ru/wmybj>.
- [14] **PAKHARUKOVA, A. V.** (2010). Register of municipal normative legal acts. *Municipal Service: Legal Issues*, (1), 12–14. <https://elibrary.ru/lamaqf>.

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksandr V. Bleshchik – Ph.D. of Juridical Sciences; State Legal Department of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region — *deputy head of the Department of Legal Expertise and Monitoring of Legislation and Law Enforcement* (build. 21, Gorky St., Ekaterinburg, 620075, Russia); Ural State Law University named after V.F. Yakovlev — *associate professor of the Department of Constitutional Law* (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); bleszczyk@yandex.ru. RSCI AuthorID: 1105849, ORCID: 0000-0001-9166-4432.

The article was submitted 09/04/2023; reviewed 09/05/2023; accepted for publication 09/05/2023.