

*На правах рукописи*



**КАМИНСКАЯ Евгения Александровна**

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО  
В МЕХАНИЗМЕ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ**

12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Белгород – 2013**

Диссертация выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

**Научный**

**руководитель:**

**Куксин Иван Николаевич** –  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации

**Официальные  
оппоненты:**

**Керимов Джангир Аббасович** –  
доктор юридических наук, профессор,  
член-корреспондент Российской академии наук

**Богмацера Эдуард Викторович** –  
кандидат юридических наук, доцент  
ФГКОУ ВПО «Белгородский юридический  
институт МВД РФ» / начальник кафедры  
государственно-правовых дисциплин

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «**Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации**»

Защита состоится 31 октября 2013 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 30 сентября 2013 г.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета**



**Нифанов А.Н.**

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов муниципального правотворчества и сопряженных с ними современных проблем правообразования. Конституция Российской Федерации рассматривает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, особую форму публичной власти, главным из направлений которой стало муниципальное правотворчество. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с одной стороны обеспечил реализацию положений Конституции Российской Федерации, с другой стороны углубил важнейшую реформу децентрализации власти. Вместе с тем названный Федеральный закон не стабилен, за десятилетний период его действия было принято около 70 федеральных законов, вносящих в него изменения. Одновременно с систематически меняющимся законодательством идет освоение нового для органов местного самоуправления процесса – муниципального правотворчества.

Местное самоуправление должно стать платформой реализации принципа народовластия, обеспечить децентрализацию государственной власти на основе действия саморазвивающейся системы. Однако данные изменения затронули не только местное самоуправление, – это не могло не отразиться на всем правотворческом процессе Российской Федерации. Пересмотр правотворческой политики вскрыл целый ряд назревших проблем, в том числе, и общие вопросы, связанные с процессом правообразования. Передав часть своих правотворческих полномочий органам местного самоуправления, государство, тем самым, лишилось монополии на данную деятельность. Однако законодательство, регулирующее эти процессы, оказалось несовершенно и недостаточно. Своего решения ждут важнейшие вопросы о значении инициативы населения в муниципальном правотворческом процессе, о природе и системе, качестве и эффективности муниципальных правовых актов, о по-

рядке их принятия, об ответственности органов местного самоуправления в правотворческом процессе и многие другие.

В контексте данной проблемы также требуют теоретического осмысления категории «правотворчество», «правотворческий процесс», «правообразование». До настоящего времени в отечественной юридической науке не сложилось единого мнения в отношении данных правовых явлений. Однако именно объективное понимание процесса правообразования на современном этапе позволит решить научную проблему понимания природы муниципального правотворчества.

Муниципальное правотворчество в механизме правообразования является не только элементом регулирования муниципальных правоотношений, одним из актуальных направлений муниципальной реформы, но проблемой юридической науки в целом, требующей всестороннего научного исследования. Отсутствие единства во взглядах на определение большинства основополагающих понятий муниципального правотворчества, говорит о необходимости обращения к научному инструментарию теории государства и права, так как постоянные изменения текущего законодательства обесценивают достигнутые в отраслевых исследованиях результаты. Лишь установление роли местного правотворчества в общей системе правотворческого процесса государства, соотнесение его с основой формирования права позволит создать единое, четкое представление о данном юридическом феномене.

Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность процессов муниципального правотворчества, отсутствие ее четкого законодательного регулирования, многообразие спорных моментов в определении правообразования, правотворчества, муниципального правотворчества, правотворческого процесса, механизма правообразования определили выбор темы настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы правообразования и правотворчества всегда были в центре внимания и изучения специалистами в области теории государства и права. Данные разра-

ботки заложили не только основу, но и принципиальные подходы к исследованию правообразования и правотворчества как сложных исторических и социально-правовых явлений.

Различные подходы и отдельные аспекты правотворчества и правотворческого процесса представлены в трудах таких ученых, как Н.Г. Александров, Л.И. Антонова, Н.А. Антонова, С.С. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, В.М. Баранов, М.И. Байтин, В.К. Бабаев, Г.Г. Бернацкий, А.Б. Венгеров, Н.В. Витрук, Н.Н. Вопленко, И.В. Гранкин, Ю.И. Гревцов, Б.В. Дрейшев, С.Л. Зивс, В.Б. Исаков, В.П. Казимирчук, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, С.А. Комаров, В.В. Лазарев, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.В. Мицкевич, Г.И. Муромцев, А. Нашиц, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсисянц, С.В. Поленина, А.С. Пиголкин, А.В. Поляков, В.А. Сапун, В.В. Степанян, А.А. Соколова, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Ю.К. Толстой, В.В. Трофимов, В.И. Червонюк, Н.Н. Черногор, Р.О. Халфина, А.Ф. Шебанов, В.А. Щепачев, В.А. Юсупов, О.С. Юхименко, Л.С. Явич и др. Однако, несмотря на глубокую проработку данного вопроса, самостоятельной теории правотворчества, равно как и правообразования в науке не сложилось.

Значительный вклад в разработку вопросов местного правотворчества с позиций науки муниципального права внесли С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Г.В. Барабашев, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, А.М. Володин, И.В. Выдрин, Б.Н. Габричидзе, А.Е. Гавришев, С.А. Глотов, В.В. Еремян, Д.С. Князев, Е.М. Ковешников, Е.И. Козлов, О.Е. Кутафин, А.Н. Кокотов, Т.Н. Михеева, И.В. Мухачев, Т.А. Нуденко, И.И. Овчинников, Н.Л. Першин, Н.С. Тимофеев, М.С. Трофимов, Н.Н. Черногор, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина и другие.

Отдельные вопросы правотворчества и правотворческого процесса в муниципальных образованиях исследованы в научных работах А.И. Абрамовой, А.С. Борисова, Т.В. Голубева, Ю.А. Горбуль, Д.О. Ежевского, З.С. Желялетдинова, А.В. Ильина, К.С. Кармадонова, А.В. Канчукоевой, В.Ю. Картухиной, Т.В. Кашаниной, Н.П. Колдаевой, Н.С. Соколовой, Т.Н. Рахманиной, Т.В. Цгоева и др.

Различные аспекты и подходы в определении и исследовании теории юридического процесса и его форм отражены в трудах таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Г.А. Борисов, А.В. Василенко, И.А. Галаган, В.М. Горшенев, В.Н. Карташов, В.О. Лучин, П.Е. Недбайло, И.В. Панова, Е.Е. Тонков, А.Ф. Черданцев, А.Ф. Шебанова и др.

Весомый вклад в исследование вопросов в области определения форм муниципального правотворческого процесса внесли О.И. Баженов, Н.М. Миронов, А.Н. Нифанов, В.Н. Руденко, А.А. Сергеев, В.В. Тоболин, В.И. Шкатулла и др.

В исследовании также учтены позиции, представленные в диссертациях по тематике муниципального правотворчества, в частности, диссертации Г.З. Фахрисламовой (Волгоград, 2003), А.В. Леонтенкова (Новгород, 2005), С.И. Чащиной (Хабаровск, 2006), А.В. Сикайло (Москва, 2007), И.Н. Улюкиной (Москва, 2009), Н.А. Антоновой (Москва, 2010), Н.П. Алешковой (Екатеринбург, 2010), Е.А. Кравцовой (Москва, 2011), Е.Н. Кузнецовой (Белгород, 2012), Ю.М. Смирновой (Елец, 2013), К.О. Сергеевой (Москва, 2013) и др.

Вместе с тем, несмотря на устойчивый исследовательский интерес к различным аспектам муниципального правотворчества, проблемы определения места муниципального правотворчества в механизме правообразования не выступали предметом самостоятельного теоретико-правового диссертационного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** выступили общественные отношения, возникающие в сфере правообразования вообще и непосредственно муниципального правотворчества.

**Предмет диссертационного исследования** составила совокупность нормативных правовых актов, регулирующих закономерности, связанные с правообразованием и муниципальным правотворчеством.

**Целью диссертационного исследования** явилось комплексное теоретико-правовое исследование муниципального правотворчества как важной составляющей механизма правообразования в современной России.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных **задач**, среди которых:

- рассмотрение истории становления и периодизации развития местного правотворчества в России;
- выявление основных элементов понятия и принципов муниципального правотворчества;
- определение теоретико-правовых основ концепции механизма правообразования и муниципального правотворчества;
- анализ муниципального правотворческого процесса как вида юридического процесса;
- выявление содержания муниципального правотворческого процесса;
- раскрытие правовой природы муниципальных правовых актов;
- характеристика понятия и классификация муниципальных правовых актов;
- обобщение современных проблем систематизации и стандартизации муниципальных правовых актов.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили как традиционные для юридической науки методы научного исследования такие, как: анализ, синтез, дедукция, аналогия, метод альтернатив, индукция, принципы объективности, последовательности, критического осмысления и обобщения различных источников, систематизации выявленных научных подходов, так и методы специально-юридического характера – логический, системный, функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический, прогнозирование, моделирование и др. Указанные методы способствовали: при условном расчленении объекта исследования, описанию его свойств при помощи множества понятий и характеристик (теоретические, логические, гипотетико-дедуктивный, метод восхождения от абстрактного к конкретному); разложению предмета исследования на составные части, необходимом для формирования детальной и объективной картины о раскрываемых явлениях, то есть теоретических и практических проблемах муниципального правотворчества в механизме правообразования (анализ); установ-

лению связи и сведения в единое целое – муниципального правотворчества в механизме правообразования (синтез); формированию выводов (обобщение); изложению положений о муниципальном правотворчестве, муниципальном правотворческом процессе путем перечисления и раскрытия основных признаков (описание); подготовке рекомендаций по совершенствованию муниципального правотворчества и правотворческого процесса (прагматизм). На дисциплинарном уровне был использован также историко-правовой метод.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили труды российских ученых в области теории государства и права: С.С. Алексеева, Г.А. Борисова, С.В. Бошно, А.Б. Венгерова, Д.А. Керимова, С.А. Комарова, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, В.М. Сырых, В.Н. Хропанюка и др., в области конституционного и муниципального права – С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, В.А. Баранчикова, А.А. Безуглова, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, Н.В. Витрука, С.Б. Глушаченко, Ю.А. Дмитриева, В.В. Еремяна, А.А. Замотаева, Т.Д. Зражевской, И.А. Иванникова, Е.А. Лукашова, В.Т. Кабышева, В.А.Кикотя, Д.С. Князева, Е.М. Ковешникова, О.Е. Кутафина, М.В. Мархгейм, В.Н. Самсонова, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, Ю.А. Тихомирова, Н.С. Явича и др.

**Правовую основу диссертационного исследования** составили Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные конституционные законы: от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», от 31 декабря 1996 г. №2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»; кодексы: от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ Арбитражный процессуальный, от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ Гражданский процессуальный, от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ Гражданский, от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ Об административных правонарушениях, от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ Налоговый; федеральные законы: от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 6 ок-



тября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; закон: от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства России, приказы Министерства юстиции Российской Федерации, кроме того, законодательные акты субъектов Российской Федерации; муниципальные правовые акты, имеющие отношение к муниципальному правотворчеству.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** включает в себя решения Конституционного Суда Российской Федерации и сформулированные в них теоретико-правовые позиции, а также нормативно-правовые акты, утратившие юридическую силу, в частности, Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

- разработана новая научная идея, обогащающая научную концепцию определения механизма правообразования в соотношении с муниципальным правотворчеством;
- предложены система общих принципов муниципального правотворчества; абстрактная модель муниципального правотворческого процесса; самостоятельные формы муниципального правотворчества;
- доказаны существование прямых и обратных связей категорий «правообразование», «правотворчество» и «муниципальное правотворчество» их взаимозависимость и взаимообусловленность; перспективность использования новых идей в части теоретико-правового анализа муниципального правотворчества как важной составляющей механизма правообразования в юридической науке;
- введены в научный оборот авторские трактовки понятий муници-

пального правотворчества, муниципального правотворческого процесса, муниципального нормативного правового акта.

**На защиту выносятся следующие положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Историко-правовое исследование становления и развития института местного правотворчества в России позволило автору предложить следующую его периодизацию:

I. Вечевое правотворчество (VII – н. XV вв.) – характеризуется возникновением непосредственного правотворчества, трансформацией форм местного правотворчества в государственное правотворчество, становлением и развитием вечаемого правотворчества и постепенной его минимизацией;

II. Ограниченное местное правотворчество (сер. XVI – к. XVII вв.) – связан со становлением и развитием Московского государства, уничтожением вечаемых порядков и реформами Ивана IV;

III. Становление контролируемого местного правотворчества (н. XVIII в. – 1917 г) – от введения местного управления Петром I (н. XVIII в.) до передачи Николаем II части полномочий органам местного самоуправления (1907-г. – 1917 г);

IV. Слияние местного и государственного правотворчества на принципе народовластия (1917 – 80 – 90-е гг. XX в.) – характеризуется возрождением института местного правотворчества во взаимосвязи с провозглашенным принципом государственной централизации;

V. Становление и развитие самостоятельного местного правотворчества (90-е гг. XX в. – настоящее время).

2. Анализ доктринальных позиций, касающихся теории юридического процесса вообще и правообразования в частности, позволил автору предложить следующие оригинальные определения:

– муниципальное правотворчество – особая творческая деятельность органов местного самоуправления, их должностных лиц и населения муниципального образования, основанная на законе и иных нормативно-правовых

актах, осуществляемая в рамках делегированных государством полномочий, по созданию, совершенствованию и отмене муниципальных нормативных правовых актов, направленных на удовлетворение потребностей и интересов населения, а также по санкционированию в качестве правовых уже существующих социальных норм, регулирующих вопросы местного значения определенного муниципального образования, законность которой обеспечена контролем и надзором соответствующих государственных органов и возложенной на органы местного самоуправления и их должностных лиц ответственностью, наступающей на основании решения суда, если эта деятельность противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, законодательству субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативно-правовым актам;

– механизм правообразования – совокупность юридически значимых действий, направленных на формирование позитивного права. По мнению автора, муниципальное правотворчество в механизме правообразования занимает особое место, является одним из способов формирования права, выраженного в нормативном правовом акте;

– муниципальный правотворческий процесс – установленный порядок осуществления управомоченными субъектами юридически значимых действий по внесению предложений, подготовке проектов, принятию (изданию) и опубликованию муниципальных нормативных правовых актов, а также заключению в пределах своей компетенции нормативных договоров.

3. С позиций либертарной теории под принципами муниципального правотворчества диссертантом предложено понимать фундаментальные, организационные начала, лишённые какой-либо идеологии, определяющие существо и основное направление деятельности управомоченных субъектов по созданию, изменению или отмене муниципальных нормативных правовых актов. Исходя из этого, в качестве принципов муниципального правотворчества автором выделены: приоритет прав и свобод человека, гуманизм, демо-

кратизм, законность, профессионализм, включая научность и совершенство правотворческой техники, системность и исполнимость.

4. Учитывая, что результатом муниципального правотворческого процесса может являться лишь муниципальный нормативный правовой акт, правотворческая компетенция субъектов местного самоуправления, в качестве профессионального компонента содержания муниципального правотворческого процесса, определяется диссертантом, как официально предоставленное государством на основании Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства субъекта Федерации и устава муниципального образования право на совершение юридически значимых действий в отношении принятия (издания) нормативных правовых актов по вопросам местного значения, а также заключения договоров нормативного содержания.

5. Анализ теоретико-правовых источников позволил построить абстрактную модель муниципального правотворческого процесса на основе конструкции юридической процессуальной формы. Предлагаемая диссертантом модель, включает два основных этапа, предопределенных спецификой осуществляемой на данных этапах деятельности управомоченных субъектов: предпроектный (производство по подготовке проекта муниципального нормативного правового акта, производство по подготовке проекта по заключению нормативного договора) и проектный (правотворческое производство по принятию (изданию) муниципальных нормативных правовых актов; правотворческое производство по заключению нормативных договоров). Каждому из поименованных этапов соответствует определенная совокупность действий управомоченных субъектов.

6. Основываясь на теоретических разработках, в силу отсутствия легального определения, диссертант предлагает под муниципальным нормативным правовым актом понимать: официальный юридический документ, принятый (изданный) в установленном порядке населением муниципального образования, органами местного самоуправления или их должностными лицами в пределах своей компетенции по вопросам местного значения, содер-

жащий правила поведения, направленные на урегулирование общественных отношений, изменение или прекращение существующих правоотношений, рассчитанный на неоднократное применение, распространяющийся на неопределенный круг лиц, с обеспечением обязательности его исполнения.

Основанием классификации муниципальных правовых актов предложено считать признание правового акта в качестве результата муниципальной правотворческой деятельности; соподчиненность муниципальных правовых актов; определение субъекта муниципального правотворчества; порядок принятия муниципальных нормативных правовых актов.

7. По мнению автора диссертации, совершенствованию муниципального правотворчества в механизме правообразования будет способствовать подготовка и внесение изменений в ст. 2 Федерального закона от 6 декабря 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», путем введения терминов «муниципальный нормативный правовой акт», «муниципальное правотворчество», «муниципальный правотворческий процесс», следует также в указанный закон ввести статью, официально закрепляющую принципы местного правотворчества и строго определенные, обязательные стадии, которые должны соблюдаться при принятии (издании) муниципального нормативного правового акта, а также законодательно закрепить принцип тайного голосования.

**Теоретическая значимость исследования** определена совокупностью полученных в процессе исследования результатов, способствующих совершенствованию муниципального правотворчества в механизме правообразования, повышению качества принимаемых муниципальных правовых актов. В диссертации, в частности, разработана система соответствующих концептуальных понятий, изложен оригинальный взгляд на проблемы муниципального правотворчества, представлена теоретическая аргументация предложений по его совершенствованию.

**Практическая значимость** диссертационного исследования заключается в том, что результаты исследования, содержащие научные положения,

выводы, рекомендации и предложения могут быть внедрены в практическую деятельность органов местного самоуправления при разработке муниципальных правовых актов, а также в процессе преподавания учебных дисциплин «Теория государства и права», «Проблемы теории государства и права», «Муниципальное право Российской Федерации», «Конституционное право Российской Федерации», а также в программах подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления, и в дальнейших научных исследованиях проблем муниципального правотворчества.

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого представлены в 12 научных публикациях общим объемом около 13,25 п. л.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целью и задачами, а также логикой развития проблемы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень её научной разработанности, определены объект и предмет исследования, изложены цель и задачи, дана характеристика его методологической базы, указаны теоретическая, правовая, эмпирическая основы, представлена научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов научных изысканий, обозначена структура диссертации.

В первой главе – «**Теоретико-правовые основы и сущность муниципального правотворчества**» – представлено историко-правовое исследование становления и развития института местного правотворчества (§ 1); сформулировано понятие муниципального правотворчества и его принципы (§ 2); разработаны теоретико-правовые основы концепции механизма правообразования и муниципального правотворчества (§ 3).

Представляя краткий исторический обзор основных этапов эволюции местного правотворчества, диссертант утверждает, что местное самоуправление берет начало из родовой общины, когда формируются правовые обычаи и традиции. С установлением государственности порядок принятия решения коллективно развивается. Специфика государственного устройства способствовала развитию и укреплению в России вечевых порядков, которые с принятием христианства стали считаться пережитком язычества. Вече имело настолько большой авторитет, что даже нашествие монголо-татарского ига не позволило изменить порядок управления местным сообществом. Однако с укреплением Московского государства вече как форма управления обществом было ликвидировано путем расселения. По мнению диссертанта, именно политические события и укрепление царской власти послужило уничтожению местного самоуправления. С данного момента никакие реформы (Ивана IV, Петра I, Екатерины II, Павла I, Александра I, Николая I, Александра II, Александра III, Николая II) не смогли способствовать созданию в России стабильной модели местного самоуправления и проявления самостоятельности при осуществлении местного правотворчества. Первой попыткой вернуть народу власть было решение большевиков в 1917 г., но с 1927 года происходит слияние местной власти с государственной. Диссертант приходит к выводу, что с момента образования Московского государства до настоящего времени в России не существовало свободы муниципального правотворчества, следовательно, отсутствуют подобные правовые традиции, кроме того, низкая правовая культура населения не способствует укреплению народовластия на местах.

Далее в работе раскрыт комплекс понятийных характеристик муниципального правотворчества и охарактеризованы его черты.

В исследовании отмечено, что понятие муниципальное правотворчество является сложносоставным и включает в себя две части: право и творчество. Анализируются различные подходы в определении сложного, комплексного понятия «муниципальное правотворчество», отмечается, что его основной идеей является осуществление власти непосредственно населением, выделяется ряд характерных присущих муниципальному правотворчеству признаков. В работе проведено исследование проблемы определения принципа права, за основу взята либертарная теория, отвергающая ценностно-идейный подход при определении принципов права. Принципы муниципального правотворчества, по мнению автора, должны быть отражены в действующем законодательстве, четко регламентировать данный вид деятельности, не позволяя оценочных суждений. В качестве основополагающих принципов муниципального правотворчества автор называет принципы: приоритета прав и свобод человека, гуманизма, демократизма, профессионализма, включающего научность и соблюдение правотворческой техники, системность и исполнимость. Диссертант считает, что данные принципы в полной мере отражают существо муниципального правотворчества и полагает, что искусственное увеличение числа принципов не приведет к повышению качества и эффективности муниципальных нормативных правовых актов. Дано авторское определение муниципального правотворчества, выяснена его природа.

Автором логично раскрыты место и роль муниципального правотворчества в теоретико-правовых основах концепции механизма правообразования, а также его черты.

В исследовании отмечается, что в юридической науке не раз предпринимались попытки понять и объяснить механизм формирования и развития права, однако каждый раз рассматривалась лишь какая-либо одна сторона сложного и многопланового процесса правообразования. Автор отмечает отсутствие в правовой науке четкого определения «механизма правообразова-



ния». Исходя из смежных исследований, посвященных правообразованию, удастся установить, что в качестве механизма правообразования в науке понимают способ или порядок формирования права. Определив, что правотворчество занимает определенное место в процессе правообразования, проводя соотношение понятий «правообразование», «правотворчество», «муниципальное правотворчество», установлено, что муниципальное правотворчество как вид правотворчества, является одним из правообразовательных механизмов, в результате которого создается источник права – нормативно-правовой акт.

**Глава вторая – «Особенности механизма муниципального правотворческого процесса»** – посвящена решению проблем, связанных с исследованием муниципального правотворческого процесса как вида юридического процесса (§ 1) и содержания муниципального правотворческого процесса (§ 2).

Диссертантом исследован комплекс понятийных характеристик юридического процесса и муниципального правотворческого процесса и раскрывает их черты.

По мнению автора, юридический процесс явление многогранное, многоуровневое, включающее комплекс теоретических и практических знаний и положений, относящихся ко всем без исключения отраслям права, и может быть разделен на несколько видов. В свою очередь, как универсальный процесс по формированию, изменению и развитию нормативных правовых актов муниципальный правотворческий процесс, безусловно, является не только одним из видов юридического процесса, но и его важнейшей составляющей. Раскрытие муниципального правотворческого процесса, диссертант осуществляет, опираясь на теорию юридического процесса. Осуществлено соотношение понятий «юридический процесс», «правотворческий процесс», «муниципальный правотворческий процесс». На основании общих признаков, диссертантом определены признаки муниципального правотворческого процесса: во-первых, это определенный порядок, регламентирующий правотворческую деятельность населения муниципального образования, органов местного самоуправления и их

должностных лиц; во-вторых, порядок, включающий в себя ряд установленных процедур; в-третьих, порядок, определяющий правовой статус уполномоченных субъектов в правотворческой деятельности; в-четвертых, порядок, который направлен на решение юридического вопроса; в-пятых, порядок, который подлежит детальному определению и регламентации в законодательстве; в-шестых, порядок, обязательность соблюдения которого обеспечена угрозой признания его результата в судебном порядке недействительным; в-седьмых, порядок, исходным результатом которого является принятие (издание) нормативного правового акта; в-восьмых, порядок, который предусматривает контроль за качеством принятого решения. Исходя из данных признаков было дано авторское определение муниципальному правотворческому процессу.

Далее автором предложена модель муниципального правотворческого процесса.

На основании ключевых компонентов юридической процессуальной формы, определено, что содержание муниципального правотворческого процесса раскрывается через два важных элемента: определение профессионального компонента (компетенции субъектов правотворчества) и раскрытие стадийности процесса. На основании теории юридического процесса диссертант предлагает выстроить порядок муниципального правотворческого процесса с использованием процессуальных производств. Производства, как известно, присущи любому юридическому процессу, что упрощается сам порядок, позволяет в полной мере реализоваться принципу профессионализма. Поддерживая мнения С.С. Алексеева и В.С. Нерсисянца, автор строит свою модель исходя из деления всего процесса на два этапа: предпроектный и проектный, каждый из которых включает по два производства, направленные в конечном итоге на принятие (издание) нормативно-правового акта либо заключение нормативного договора. Каждое производство, в свою очередь, включает необходимый перечень стадий, которые обеспечивают соблюдение всех принципов муниципального правотворчества и направлены на принятие качественного и эффективного нормативно-правового акта.

Кроме того, диссертантом отмечено, что на каждой стадии возникает це-

лый ряд проблем, требующий научного осмысления, таких как: введение тайного голосования, определение кворума, выяснение решающего количества голосов, количество чтений проекта, публичные слушания, создание инициативных групп, необходимость проявления инициативы в форме проекта правового акта и др. Разработан ряд рекомендаций по данной проблематике.

**Глава третья – «Муниципальные правовые акты в механизме правообразования»** – посвящена исследованию основных подходов к правовой природе муниципальных правовых актов (§ 1); понятийных характеристик и теоретических проблем, связанных с понятием муниципальных правовых актов, их признаками и классификацией (§ 2); вопросов, связанных с формированием единого информационно-правового пространства, необходимого для обеспечения согласованности, непротиворечивости издаваемых муниципальных правовых актов (§ 3).

Диссертант установил, что правовая природа муниципальных правовых актов раскрывается через следующие элементы: юридические свойства муниципальных правовых актов; юридическую силу муниципальных правовых актов; сферу действия и форму муниципальных правовых актов. Отдельно рассматривается проблема определения «нормативности» муниципального правового акта, в силу того, что результатом муниципального правотворчества является нормативно-правовой акт. Выяснено, что в юридической науке существует проблема определения понятия «муниципальный нормативный правовой акт», которая усугубляется отсутствием легального определения. На основании научного анализа, диссертантом предлагается авторское понятие муниципального нормативного правового акта через существо термина «официальный юридический документ».

С учетом выработанной теоретической позиции, а также признаков муниципальных правовых актов и их природы, автор приходит к выводу, что представляется правильным считать муниципальным правовым актом – официальный юридический документ, представительных органов, должностных лиц и населения соответствующего муниципального образования по вопро-

сам местного значения. Диссертантом указывается, что для более глубокого изучения муниципального правотворчества в теоретико-правовых основах механизма правообразования необходимо исследовать виды муниципальных правовых актов и провести их классификацию. Автор отмечает, что муниципальные правовые акты можно классифицировать по нескольким основаниям: по субъекту принятия; в зависимости от роли в механизме правового регулирования; по содержанию; по внешней форме выражения; по порядку вступления в силу; через объект воздействия и т.д. Также предложены классификации муниципальных правовых актов, исходя из специфики и свойств муниципального правотворчества, где акцент сделан исключительно на муниципальные нормативные правовые акты.

Автором отмечено, что успех в формировании единого правового пространства и его эффективность во многом зависит от систематизации (упорядочения) муниципальных правовых актов, которая включает в себя следующие виды: учет, консолидацию, инкорпорацию, кодификацию.

При этом диссертант считает, что для разрешения проблем муниципального правотворчества имеет смысл использовать такие формы систематизации как консолидация и учет. Консолидация применяется там, где невозможна более совершенная форма систематизации – кодификация, однако в силу большого количества муниципальных правовых актов, именно данный вид систематизации позволит не только упорядочить нормативные правовые акты, но и избавиться от неэффективных и устаревших нормативных правовых актов. По мнению автора, учет муниципальных правовых актов необходимо наладить с использованием всех новейших информационных технологий. Предлагается адаптация зарубежного опыта по созданию единого информационного пространства путем создания государственного сайта, связанного ссылками с банками данных муниципальных правовых актов каждого муниципального образования на территории Российской Федерации.

Диссертантом были также проанализированы проблемы, связанные с институтом стандартизации. По его мнению, стандартизация является худшим

проявлением совершенствования муниципального правотворчества. При стандартизации уйдет элемент творчества населения муниципального образования, которое позволяет создавать нормативные предписания в согласовании с местными устоями и традициями, которые характерны для малых городов, поселков и т.д. Однако сам муниципальный правотворческий процесс имеет смысл подвергнуть стандартизации. Процессуальное право по определению публично, это строгая регламентация определенных процедур, которые должны быть соблюдены при принятии наиболее важных, юридически значимых решений, к которым, в частности, относятся муниципальные нормативные правовые акты. Свобода в данном виде деятельности приводит к злоупотреблениям со стороны органов местного самоуправления и их должностных лиц. Таким образом, стандартизация может помочь в создании единого муниципального процессуального права, которое будет направлено на регламентацию процедур принятия нормативных правовых актов с позиции приоритета прав и свобод человека, демократизма, законности и исполнимости.

В **заключении** диссертации подводятся итоги исследования, сформулированы выводы, подводящие общие итоги диссертационного исследования, а также излагаются основные положения и рекомендации (теоретического и практического плана), направленные на совершенствование муниципального правотворчества.

**Основные положения диссертации  
изложены в 12 публикациях автора  
общим объемом около 13,25 п.л., в т.ч.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,  
которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов  
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. Каминская, Е.А. О месте и роли муниципального правотворческого процесса в формировании правовой системы России [Текст] / Е. А. Каминская (в соавт.) // Среднерусский Вестник Общественных Наук. – 2011. – № 2. – С. 113 – 116. – 0,5 п.л.

2. Каминская, Е.А. Некоторые аспекты конституционно-правовой ответ-

ственности представительного органа муниципального образования за принятие противоправного нормативного правового акта [Текст] / Е. А. Каминская (в соавт.) // *Право и Образование*. – 2012. – № 5. – С. 130 – 133. – 0,3 п.л.

3. *Каминская, Е.А.* Общетеоретические вопросы концепции механизма правообразования и муниципального правотворчества [Текст] / Е.А. Каминская // *Вестник Брянского государственного университета : История и политология. Литературоведение. Право. Языкознание*. – 2013. – №2 – С. 236 – 134. – 0,5 п.л.

*Статьи, опубликованные в других научных изданиях:*

4. *Каминская, Е. А.* Правотворческая инициатива в законодательстве Российской Федерации [Текст] / Е. А. Каминская (в соавт.) // *Актуальные проблемы юридической науки и практики : Сборник международно-практической конференции*. 20 мая. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2009. – С. 82 – 89. – 0,4 п.л.

5. *Каминская, Е. А.* Реализация права правотворческой инициативы в законодательстве Российской Федерации [Текст] / Е. А. Каминская // *Актуальные проблемы юридической науки и практики. Сборник международно-практической конференции*. 20 мая. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2009. – С. 122 – 126. – 0,3 п.л.

6. *Каминская, Е. А.* Реализация прав и свобод человека и гражданина в правотворчестве. Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики [Текст] / Е. А. Каминская // *Сборник материалов 1 Международной научно-практической конференции / Под общей редакцией Н.А. Щеголевой, О.В. Ефремовой, Н.А. Внукова*. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2009. – С. 103 – 104. – 0,4 п.л.

7. *Каминская, Е. А.* К вопросу о юридической ответственности представительных органов муниципальных образований в России [Текст] / Е. А. Каминская // *Сборник научных трудов. Выпуск 4 / Отв. редактор В.П. Сустанов*. – М.: Издательство МНЮИ, 2011. – С. 374 – 378. – 0,4 п.л.

8. *Каминская, Е. А.* Некоторые вопросы независимой экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации. Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики [Текст] / Е. А. Каминская (в соавт.) // *Сборник материалов 111 Международной научно-практической конференции / Под общей редакцией доктора политических наук, профессора В.Ф. Ницевича*. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2012. – С. 26 – 29. – 0,6 п.л.

9. *Каминская, Е. А.* Некоторые вопросы антикоррупционной эксперти-

зы нормативных правовых актов и их проектов в России [Текст] / Е. А. Каминская // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики : Сборник материалов 111 Международной научно-практической конференции / Под общей редакцией доктора политических наук, профессора В.Ф. Ницевича. – Орёл: Издательство ОРАГС, 2012. – С. 49 – 50. – 0,3 п.л.

10. Каминская, Е. А. Совершенствование правотворческого процесса в муниципальных образованиях Российской Федерации [Текст] / Е. А. Каминская (в соавт.) : Монография. – Орел: Издательство ОРАГС, 2012. – 140 с. – 8, 75п.л.

11. Каминская, Е. А. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов [Текст] / Е. А. Каминская // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики : Сборник научных статей и докладов V международной научно-практической конференции – Орёл. 2013. – С. 96 – 98. – 0,4 п.л.

12. Каминская, Е. А. К вопросу о понятии муниципальных правовых актов [Текст] / Е. А. Каминская // Право и жизнь. Москва. – 2013. – №182 (9). – С. 131 – 134. – 0,4 п.л.

