

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Е. А. Бычкова

*Московская академия Следственного комитета Российской Федерации,
г. Москва,*

А. Д. Магденко

*Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал,
г. Челябинск*

В статье говорится об особенностях и проблемах муниципального правотворчества. Авторы предлагают усилить законодательное регулирование вопросов муниципального правотворчества, установить единые требования к структуре уставов муниципальных образований. Обращается внимание на слабую юридическую проработку текстов муниципальных правовых актов. Кроме того, в статье анализируется возможность главы муниципального образования от собственного имени издавать правовые акты.

Ключевые слова: *правотворчество, местное самоуправление, устав муниципального образования, региональное законодательство.*

Органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться, могут осуществлять правотворчество.

Особенность муниципального правотворчества обуславливается тем, что в этот процесс самым непосредственным образом вовлечено население муниципального образования, при этом органы местного самоуправления, будучи самостоятельными органами публичной власти, в пределах территории конкретного муниципального образования осуществляют правотворческую деятельность для населения муниципального образования и, по сути, от его имени.

Деятельность органов местного самоуправления по созданию, принятию отмене и изменению муниципальных правовых актов относится к подзаконной и имеет своим назначением создать условия, при которых население муниципального образования могло бы реализовать свое право на местное самоуправление. Правотворческая деятельность в рамках муниципального образования не только признается и гарантируется государством, но и регламентируется федеральным и региональным законодательством [2, с. 43].

Отметим, что о правотворческих полномочиях в рамках осуществления местного самоуправления в Конституции Российской Федерации ничего не говорится. Поправки, вне-

сенные в Конституцию в июле 2020 года в отношении местного самоуправления, касались лишь вопросов финансово-экономических основ его организации, определения места местного самоуправления в системе публичной власти и других важнейших вопросов. Тем не менее, именно муниципальное правотворчество, осуществляемое в рамках наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, является самым демократичным и включает в себе множество не раскрытых пока еще возможностей для формирования новых эффективных средств взаимодействия населения с органами публичной власти и может претендовать на конституционное оформление.

Важным представляется тот факт, что обеспечить самостоятельность местного самоуправления невозможно без наличия у органов, должностных лиц местного самоуправления и населения муниципального образования возможности эффективных механизмов осуществления правового регулирования вопросов местного значения.

Конституция РФ не содержит правовой нормы о муниципальном правотворчестве, лишь ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131) оформила возможность по вопросам местного значения путем непосредственной или пред-

ставительной демократии принимать муниципальные правовые акты. Также в указанной статье говорится об ограничении территории действия муниципальных правовых актов пределами территории муниципального образования и обязательном их исполнении. На наш взгляд, вопросы муниципального правотворчества недостаточно урегулировать несколькими разрозненными правовыми нормами. Федеральному законодателю необходимо уделить внимание муниципальному правотворчеству, посвятив этому целый раздел в законе о местном самоуправлении.

Что касается регионального законодательства, то при регулировании вопросов муниципального правотворчества лишь в разделе, посвященном организации местного самоуправления, говорится в общем о видах муниципальных правовых актов, о некоторых требованиях, предъявляемых к уставам муниципальных образований, (например, уставы Оренбургской области, Кировской области), а где-то и принятие устава муниципального образования никак не регламентировано [2, с. 44], тогда как требуют уточнения многие именно процедурные моменты принятия муниципальных правовых актов и уставов.

Несомненно, что именно региональные учредительные акты – уставы (конституции) должны подробнейшим образом регулировать основы муниципального правотворчества, путем включения в структуру Устава (Конституции) соответствующего раздела, либо принятия отдельного нормативного правового акта.

Роль муниципального правотворчества для сохранения демократических основ государства и наращивания степени участия населения при решении вопросов местного значения сегодня недооценивается. При этом следует отметить такую проблему, как слабая юридическая проработка текстов муниципальных правовых актов, что часто приводит к тому, что муниципальные акты противоречат федеральным и региональным законам, и ежегодно выявляется множество таких актов местного значения.

В защиту муниципальных образований необходимо отметить, что достаточно сложно успеть за изменениями федерального и регионального законодательства, ведь массив муниципальных правовых актов не мал, а кадрового потенциала для отслеживания вопросов соответствия местных правовых актов актам

государственным практически нет.

Содержание уставов муниципальных образований значительно разнится между собой. В одних уставах подробным образом перечисляются объекты, которые могут находиться в муниципальной собственности, в других – о муниципальной собственности цитируется лишь статья из Закона № 131, которая дает возможность муниципальным образованиям в уставах, более развернуто, отразить этот вопрос. И зачастую, Уставы муниципальных образований дублируют положения Закона № 131 вместо того, чтобы использовать законодательную возможность и самостоятельно с учетом исторических и местных традиций закрепить важнейшие вопросы организации жизни населения в рамках конкретного муниципального образования. При этом достаточно интересной является структура многих уставов. Так, глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования, однако, в структуре устава положения, посвященные указанному должностному лицу, зачастую по порядку идут после сведений о представительном органе муниципального образования. Такая ситуация складывается в тех муниципальных образованиях, где глава избирается не народом, а представительным органом или же по итогам конкурса назначается представительным органом. Соответственно даже структура учредительного нормативного акта муниципального образования в системе органов муниципальной власти во главу ставит представительный орган муниципального образования. В связи с этим возникает вопрос: а во всех ли случаях глава муниципального образования при множественности способов его избрания будет являться высшим должностным лицом муниципального образования?

Кроме того, при множественности способов избрания главы муниципального образования возникает вопрос о возможности главе муниципального образования от собственного имени издавать правовые акты.

Например, согласно уставу г. Оренбурга глава муниципального образования (избираемый на основе конкурса) может издавать постановления администрации города Оренбурга по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления г. Оренбурга федеральными законами и законами

Оренбургской области, а также распоряжения администрации г. Оренбурга по вопросам организации работы администрации г. Оренбурга в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Оренбургской области, уставом и решениями Оренбургского городского Совета; издает постановления и распоряжения главы г. Оренбурга по иным вопросам.

Таким образом, собственных полномочий по изданию правовых актов у главы муниципального образования фактически нет, и возможность издания им правовых актов привязана непосредственно к тому органу, который он возглавляет или к тому, кем был избран [1, с. 14].

На наш взгляд, пока существует несколько вариантов избрания главы муниципального образования, сохраняется некоторое неравенство населения страны в полномочиях по формированию органов власти на местах. Кроме того, положение в системе муниципальных органов власти главы муниципаль-

ного образования, его положение как высшего должностного лица и легитимность деятельности имеют все основания находиться под вопросом, если он избран не народом. Полагаем, что глава муниципального образования – это должность, которая должна быть выборной (именно населением муниципального образования), и только на таких условиях глава муниципального образования может считаться высшим должностным лицом муниципального образования.

Литература

1. Багмет, А. М. Некоторые аспекты совершенствования института ответственности главы муниципального образования / А. М. Багмет, Е. И. Бычкова // Российская юстиция. – 2020. – № 4. – С. 13–15.

2. Бычкова, Е. И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации / Е. И. Бычкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 4. – С. 43–45.

Бычкова Екатерина Игоревна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, г. Москва. E-mail: katya_kr_08@mail.ru.

Магденко Александр Дмитриевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории права и государства, Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал, г. Челябинск. E-mail: dozent0760@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 10 февраля 2022 г.

DOI: 10.14529/law220213

MUNICIPAL LAW-MAKING: PROBLEMS AND WAYS TO OVERCOME THEM

E. I. Bychkova

*Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation,*

A. D. Magdenko

Russian State University of Justice, Ural branch, Chelyabinsk, Russian Federation

The article deals with the features and problems of municipal law-making. The authors propose to strengthen the legislative regulation of issues of municipal law-making, to establish uniform requirements for the structure of the Charters of municipalities.

Attention is drawn to the weak legal elaboration of the texts of municipal legal acts. In addition, the article analyzes the possibility of heads of municipalities to issue legal acts on their own behalf.

Keywords: law-making, local self-government, Charter of the municipality, regional legislation.

References

1. Bagmet A. M., Bychkova E. I. [Some aspects of improving the institution of responsibility of the head of the municipality]. *Rossiyskaya yusticiya [Russian Justice]*, 2020, no. 4, pp. 13–15. (in Russ.)
2. Bychkova E. I. [Some problems of legal regulation of Municipal Lawmaking in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]*, 2014, no. 4, pp. 43–45. (in Russ.)

Ekaterina Igorevna Bychkova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: katya_kr_08@mail.ru.

Alexander Dmitrievich Magdenko – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of the Department of Theory and History of Law and State, Russian State University of Justice, Ural branch, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: dozent0760@mail.ru.

Received 10 February 2022.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Бычкова, Е. А. Муниципальное правотворчество: проблемы и пути их преодоления / Е. А. Бычкова, А. Д. Магденко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 2. – С. 80–83. DOI: 10.14529/law220213.

FOR CITATION

Bychkova E. I., Magdenko A. D. Municipal law-making: problems and ways to overcome them. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 2, pp. 80–83. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220213.
