

*Садыкова Д.Ю.,
студент магистратуры
I курс, факультет Права и безопасности
Уральский институт управления Российской
академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации, г. Екатеринбург*

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО: СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Данная статья посвящена одному из видов правотворческой деятельности – муниципальному правотворчеству. В статье рассматриваются подходы к пониманию муниципального правотворчества, выявлены основные проблемы процесса. Автор, указывая на отдельные проблемы, предлагает возможные пути их решения.

Ключевые слова: *государство, правовой акт, вопросы местного значения, местное самоуправление, муниципальное правотворчество.*

Annotation: *This article deals with one of the types of law-making activity – municipal law-making. The article considers the approaches to the understanding of municipal law-making and identifies the main problems of the process. The author, pointing out certain problems, suggests possible ways to solve them.*

Key words: *State, legal act, local issues, local government, municipal law-making.*

Вследствие постоянных общественных преобразований перед государством постоянно возникают различные задачи, требующие адекватно быстрого и эффективного отклика: правовые, политические, экономические и

т.д. Среди них можно выделить и создание эффективного местного самоуправления как атрибута современного демократического государства.

Но необходимо понимать, что муниципальное самоуправление не может существовать без сопутствующего процесса правотворчества, обеспечивающего правовое регулирование по вопросам местного значения. На текущий момент понятие «муниципальное правотворчество» на законодательном уровне не закреплено, что значительно усложняет деятельность органов местного самоуправления.

В юридической науке сформировалось несколько подходов к определению понятия «муниципальное правотворчество», а при рассмотрении вопросов, касающихся создания норм права, правовых актов, используются три термина: законотворчество, нормотворчество, правотворчество. Подробнее рассмотрим существующие точки зрения, условно разделив их на две группы.

К первой группе относятся теории, преимущественно сложившиеся в советский период, рассматривающие правотворчество в качестве деятельности государства в целом и государственных органов в частности по принятию, отмене, изменению правовых норм.

Так, Сергей Сергеевич Алексеев, советский и российский ученый-правовед, доктор юридических наук, был не склонен видеть существенные различия между правотворчеством и законотворчеством. Но при этом рассматривал понятие «правотворчество» как деятельность государства, завершающую процесс формирования права. Результатом данной деятельности определенные положения через источники права, закон возводятся в юридические нормы. А вся правотворческая деятельность выражается в подготовке правовых актов и системном кодификационном правотворчестве [1, с. 79-80].

Валерий Васильевич Лазарев рассматривает правотворчество и нормотворчество как синонимичные понятия [2, с. 116], отмечая, что

нормотворчество – деятельность государства, результатом которой является возведение государственной воли в закон.

Ко второй группе относятся точки зрения, разделяемые авторами, (В.Н. Кудрявцев, В.П. Казимирчук, А.В. Малько и т.д.), рассматривающими в качестве субъектов правотворчества не только государство и его органы, но также органы местного самоуправления, население муниципальных образований. Процесс правотворчества в данном случае понимается как общественная, социальная, государственная деятельность (не деятельность государства, а деятельность в рамках существования государства), направленная на развитие системы законодательных актов и иных правовых норм.

Подводя итог вышесказанному, справедливо сделать вывод, что законотворчество, правотворчество, нормотворчество ошибочно считать тождественными понятиями. Обыкновенно под законотворчеством понимается деятельность по подготовке и принятию правовых актов в виде законов, нормотворчеством – по изданию именно нормативных правовых актов. Правотворчество же – издание правовых актов вообще.

Применительно к современной российской действительности это может выглядеть следующим образом: законы могут приниматься только представительными органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, непосредственно населением (на референдуме). Нормативные правовые акты могут приниматься федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, непосредственно населением. Субъекты, принимающие правовые акты, законом не ограничены.

Авторы большинства современных учебников по правовым дисциплинам, муниципальному праву в частности, ограничиваются упоминанием о муниципальном правотворчестве, краткой общей характеристикой, но не дают конкретного определения. Наиболее часто по

отношению к муниципальному правотворчеству используют такие словосочетания как: деятельность муниципальных образований в пределах компетенции; правовая деятельность органов местного самоуправления; создание, изменение и отмена правовых норм и т.д.

Поэтому для более четкого понимания правотворчества на уровне муниципального самоуправления (муниципальное правотворчество) предлагаем рассматривать его как деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, направленную на создание муниципальных правовых актов в пределах компетенции, установленной законодательством Российской Федерации, уставом муниципального образования, в целях правового регулирования вопросов местного значения на территории муниципального образования.

Принимая во внимание достаточно обширный перечень вопросов местного значения, закрепленный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], справедливо сделать вывод о значительном количестве принимаемых правовых актов в муниципальных образованиях, что не может не повлечь за собой проблем осуществления муниципального правотворчества.

Проблематике муниципального правотворчества посвящены работы Л.А. Быковой, В.И. Васильева, О.Л. Казанцевой, В.Г. Коняхина, С.Г. Соловьева, А.А. Сергеева, К.Ф. Шеремета и других авторов. Внимание вопросу уделяет Президент Российской Федерации. В ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию еще 2013 года было отмечено, что «...сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района – в

регион, с поселения – на район и обратно.... Повторю, считаю важнейшей задачей – уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах» [4].

Среди проблем муниципального правотворчества, на которые обращают внимание многие ученые, можно выделить следующие: несоответствие количества издаваемых правовых актов и их качества; слабое методическое взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов; несоответствие муниципальных правовых актов действующему законодательству; несоблюдение порядка принятия правового акта, нарушение его формы и внутреннего содержания; слабое взаимодействие органов местного самоуправления и населения муниципальных образований; низкий уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих, и т.д. Подробнее остановимся на некоторых из вышеперечисленных проблем.

В условиях постоянно изменяющегося законодательства в сфере местного самоуправления постоянно увеличивается нагрузка на органы местного самоуправления, достаточно широк перечень вопросов местного значения, что приводит к снижению качества подготовки муниципальных правовых актов, несоблюдению юридической техники. Органы местного самоуправления в попытках успеть своевременно подготовить правовой акт мало обращают внимание на требования подготовки документов, правила русского языка, специалисты для ускорения правотворческих процессов не направляют документы для обязательной экспертизы в прокуратуру, органы государственной власти, и т.д. При достаточно большом объеме создаваемых документов сложно отслеживается правильность внесения изменений в уже существующие правовые акты, непротиворечие одних муниципальных правовых актов другим.

Решение данной проблемы требует от органов местного самоуправления ведения единого реестра муниципальных правовых актов, постоянного

отслеживания изменений, формирования актуальных редакций правовых актов, планирования муниципальной правотворческой деятельности.

Еще одна проблема, которую можно рассматривать в качестве первопричины других правотворческих сложностей на уровне муниципалитетов – низкий уровень профессиональной подготовки сотрудников муниципальных органов, которые занимаются подготовкой правовых актов. Муниципальный служащий должен не только иметь представления о нормах законодательства, правилах делового русского языка, стандартах делопроизводства, но и постоянно их отслеживать, как самостоятельно, так и в рамках повышения квалификации. Но на текущий момент это далеко от истины, что ведет к нарушению правил юридической техники: в текстах правовых актов присутствуют опечатки, грамматические ошибки; не соблюдается внутренняя форма документа, нарушается порядок нумерации статей; встречается дублирование норм. Муниципальные правовые акты, созданные некомпетентными сотрудниками, влекут вынесение надзорными органами предписаний, протестов, служат основаниями для дополнительных проверок органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

Органы местного самоуправления в своей деятельности должны уделять внимание профессиональной переподготовке муниципальных служащих, межведомственному взаимодействию с органами прокуратуры, юстиции, органами государственной власти субъектов РФ, для муниципальных служащих, занимающихся подготовкой муниципальных правовых актов должна существовать система стимулирования, четко определенная ответственность.

Для большинства органов местного самоуправления характерен низкий уровень взаимодействия с населением. Жители муниципальных образований зачастую не представляют, чем заняты муниципальные служащие, обращаются в местные администрации только в связи с острой

необходимостью, редко выступают с правотворческой инициативой, не посещают общественные обсуждения и публичные слушания.

Правотворческая инициатива граждан имеет законодательное закрепление. Но сознание населения меняется достаточно медленно. Поэтому органы местного самоуправления должны сделать процесс подготовки правовых актов максимально прозрачным, привлечь к нему внимание населения. Способствовать этому могут средства массовой информации (местное телевидение, газеты и т.д.), повышение доступности интернета, проведение собраний, приемов граждан должностными лицами муниципальных образований не только по личным вопросам, но и по вопросам развития муниципального образования, которые непосредственно влекут за собой подготовку правовых актов.

Подводя итоги, следует сказать, что муниципальное правотворчество является не только результатом существования органов местного самоуправления, но и правовой основой для дальнейшей деятельности. Эффективность правотворчества в муниципальных образованиях - залог продуктивного взаимодействия с населением, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, надзорными органами. В настоящее время есть необходимость дополнительного нормативного закрепления муниципального правотворчества, нацеливания органов местного самоуправления на законное решение вопросов в области правотворческой деятельности.

Литература:

1. Алексеев, С.С. Теория права / С.С. Алексеев. — 2-е изд. — Харьков: БЕК, 1994. — 223 с.
2. Лазарев, В.В. Общая теория права и государства / В.В. Лазарев. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юристъ, 2001. — 520 с.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 09.01.2022).

4. Послание Президента Федеральному Собранию 2013 года. [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2013/12/12/poslanie.html> (дата обращения: 09.01.2022).