



юрист
издательская
группа

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

ПРАВО, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО

- ✓ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
- ✓ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ
- ✓ ПРАВОТВОРЧЕСТВО
- ✓ ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ
- ✓ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

№ 9/2021



Государственная власть и местное самоуправление

КАЧЕСТВО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия № ФС77-30081 от 9 ноября 2007 г. Издается 6 раз в год.

№ 9/2021

Содержание

ПРАВО. ОБЩЕСТВО. ГОСУДАРСТВО

- 3 Талапина Э.В.** Профилирование как угроза праву на равное обращение
- 8 Тепляшин И.В.** Сферы реализации общественного контроля: границы достигнутого и направления развития
- 13 Склифус С.В.** Правосознание и правовая культура гражданского общества как источник развития российского государства
- 16 Бредихин А.Д.** Идеологемы, мифологемы и идеологические установки в идеологической функции государства
- 20 Лебедева Ю.Н.** Новое в разграничении вопросов ведения России

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- 22 Окутина Н.Н.** Опыт развития территориального самоуправления в Ульяновской области: проблемы реализации и перспективы развития
- 26 Андреева О.А.** Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

- 30 Зинковский М.А.** Дистанционная форма отношений субъектов гражданского права в период пандемии COVID-19 и ее влияние на российскую экономику

35 Андреев И.С. Компенсационные выплаты депутатам региональных парламентов и муниципальных представительных органов в связи с осуществлением ими депутатской деятельности: проблемы правового регулирования

40 Афоничев И.А. Правовое регулирование государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства

ПРАВОВОРЧЕСТВО

- 44 Багмет А.М., Бычкова Е.И.** Некоторые проблемы муниципального правотворчества
- 47 Турапин В.Ю.** Мониторинг юридической терминологии в условиях осуществления региональной законотворческой деятельности

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

51 Лиджиева И.В. Институт местного самоуправления кочевых народов Степного Предкавказья в контексте имперского законодательства

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

56 Кобец П.Н. Место императора в государственной системе управления Японии (история и современность)

Багмет Анатолий Михайлович,
исполнитель обязанности директора
Судебно-экспертного центра Следственного
комитета Российской Федерации,
генерал-майор юстиции,
кандидат юридических наук, доцент
академии.рф

Бычкова Екатерина Игоревна,
доцент кафедры государственного права
дисциплины Московской академии
Следственного комитета Российской Федерации,
майор юстиции, кандидат юридических наук
кафе.рф, elbychova@mail.ru

DOI: 10.18372/1813-1247-2021-9-44-46

Некоторые проблемы муниципального правотворчества

В статье приводятся примеры несоответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству, анализируются причины указанной негативной тенденции. Авторы приходят к выводу, что именно на уровне местного самоуправления сегодня наиболее остро стоит вопрос об обеспечении единства правового пространства в нашей стране, что требует поиска новых путей решения и должно представлять научный интерес. Создание единого непротиворечивого правового пространства — важное условие государственного развития нашей страны и развития местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальный правовой акт, Устав, муниципальное образование, правотворчество.

Муниципальное правотворчество — важнейшее направление деятельности органов местного самоуправления. Именно юридически закрепленная возможность осуществлять правовое регулирование их деятельности во многом определяет самостоятельность местного самоуправления. Как представляется, цель муниципального правотворчества — правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по созданию наиболее благоприятных условий для жизни муниципального образования и его населения, удовлетворение потребностей граждан по решению вопросов местного значения.

В совокупности акты органов местного самоуправления и решения, принятые непосредственными гражданами в процессе реализации ими народовластия (например, местный референдум, муниципальные выборы), образуют систему муниципальных правовых актов, в которой высшую юридическую силу имеет устав муниципального образования. Именно муниципальные правовые акты во главе с уставом муниципального образования регулируют наиболее массивный круг общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

Система муниципальных правовых актов является частью правового пространства нашей страны, обладающего признаком единства, который, в частности, определяется положением о недопустимости издавать муниципальными органами власти акты, противоречащие федеральному законодательству. Обеспечение единства правового пространства, непротиворечивости правовых актов на всех уровнях публичной власти является сегодня актуальной задачей государства. Необходимость соблюдения принципа единства правового пространства устанавливается положениями

российской Конституции и правоприменительной практикой и не должно обеспечиваться только устранением изъянов правотворческой деятельности уполномоченных органов и должностных лиц.

Проблема несоответствия содержания норм муниципальных правовых актов, и в первую очередь уставов муниципальных образований, федеральному и региональному законодательству разрешается сегодня в основном двумя путями: 1) выявление и устранение последствий уже возникшей ситуации противоречия актов муниципального образования федеральным и региональным законам; 2) превентивная работа, направленная на опережение возникновения ситуации противоречия законодательным актам, которая могла бы стать перспективным направлением разрешения обозначенной проблемы, однако не используется на полную мощность.

Следует отметить, что уставы муниципальных образований порой содержат разного рода противоречащие федеральному и региональному законодательству нормы. В частности, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 131) в ст. 13.1 установил, что процедуре упразднения могут быть подвергнуты поселения, тем не менее ряд муниципальных образований в уставах закрепляют нормы об упразднении муниципального образования, что дает основания полагать, что упразднены могут быть и иные виды муниципальных образований, кроме поселений, что противоречит федеральному закону.

Анализ ряда уставов муниципальных образований показывает, что в некоторых муниципальных образованиях уставами не определена избираемая система, применяемая на муниципальных выборах. Полагаем, что вопрос определения вида

избирательной системы в муниципальном образовании важен и должен быть решен именно путем закрепления в учредительном акте муниципально-го образования — в уставе. К тому же обязанность определить избирательную систему в муниципальном образовании на основе закона субъекта Российской Федерации отмечается в ч. 3 ст. 23 ФЗ № 131: «Уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании».

В ряде случаев, притом что, как правило, муниципальные образования идут по пути дублирования норм ФЗ № 131, в уставах и иных муниципальных правовых актах встречаются и несоответствия, которые вовсе не должны иметь место. Так, например, норма, регулирующая порядок проведения публичных слушаний в одном из муниципальных образований Архангельской области, не предусматривает опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний, включая мотивированное обоснование принятых решений, тогда как данное положение является требованием федерального закона. К тому же в данном случае очевидно нарушение принципа полноты правового регулирования.

Часто муниципальные правовые акты издаются ненадлежащим субъектом правотворчества. Так, например, вопреки тому, что в соответствии с ч. 2 ст. 40 Устава Союзгинского сельского поселения должности муниципальной службы поселения устанавливаются решением Совета депутатов в соответствии с Реестром должностей муниципальной службы в Республике Алтай, утверждаемым законом Республики Алтай, должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании были установлены распоряжением местной администрации поселения, что противоречит уставу и не может иметь юридической силы.

Отметим еще одну проблему, связанную с оформлением в уставах муниципальных образований положений, которые обязывают муниципальные образования закрепить нормы ФЗ № 131. Так, например, в ст. 24 указанного закона отмечается, что основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. По факту, в большинстве уставов отсутствует конкретная регламентация процедуры отзыва. Считаем, что отсутствие в уставе норм, регулирующих порядок проведения голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления и нормативного правового акта об этом, существенно нарушает права граждан на участие в управлении делами государства и осуществление местного самоуправления.

Встречаются случаи, когда органы местного самоуправления сельских и городских поселений «присваивают» себе полномочия муниципального

района, в пределах территории которого они расположены.

Кроме того, муниципальные правовые акты часто содержат смысловые погрешности текста, допускают произвольное использование юридических понятий, сложных грамматических конструкций и ущерб содержанию текста. Иногда встречаются и муниципальные правовые акты, которые составлены без соблюдения правил юридической техники, или акты, содержание которых не соответствует их наименованию и в которых неверно определяется предмет или метод правового регулирования.

Проблема приведения в соответствие уставов муниципальных образований федеральному и региональному законодательству обуславливается, кроме того, значительными финансовыми затратами, поскольку опубликование и регистрация устава весьма дорогостоящее удовольствие, которое доступно не каждому муниципальному образованию, — далеко не все могут себе позволить учредить печатное средство массовой информации.

В этой связи интерес представляют выводы Конституционного Суда РФ, изложенные в Постановлении от 27 мая 2021 г. № 23-П по делу о проверке конституционности п. 6 ч. 1 ст. 44, ч. 1 и 3 ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова.

Конституционный Суд РФ подтвердил факт, что для муниципальных образований с учетом в том числе их многообразия в силу объективных, в частности финансовых, причин могут быть затруднительны учреждение печатного средства массовой информации, обеспечение достаточного тиража печатного издания, где публикуются муниципальные нормативные правовые акты, а также его распространение на территории муниципального образования.

Суд установил, что объективное изменение структуры информационного пространства в современных условиях позволяет осуществлять функцию всеобщего оповещения о принятии тех или иных нормативных правовых актов и ознакомления с ними с использованием новых информационных технологий. Не будет отступлением от требований Конституции Российской Федерации признание условием, опосредующим вступление муниципальных нормативных правовых актов в силу, не только их опубликования в официальном периодическом печатном издании, но и их опубликования (размещения) исключительно в официальном сетевом издании, если его использование в этих целях обеспечивает оповещение жителей муниципального образования о принятии таких актов и ознакомление с ними. В качестве официального сетевого издания может использоваться официальный сайт муниципального образования в сети Интернет с учетом, однако, того, что действующее регулирование связывает получение статуса

сетевого издания с регистрацией сайта в качестве средства массовой информации.

Кроме того, данный судебный орган призвал федерального законодателя к решению вопроса об упрощенном механизме признания за официальными сайтами органов публичной власти статуса официального сетевого издания.

Таким образом, весьма вероятно, в скором времени муниципальные образования смогут оптимизировать свои бюджеты за счет сокращения финансовых затрат на опубликование муниципальных правовых актов, путем издания их в печатных изданиях.

Следует отметить и тот факт, что, по данным Минюста России, наиболее распространенной причиной (около 82%) отказа в государственной регистрации является противоречие устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции РФ федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ¹.

Анализ действующего законодательства, муниципальных правовых актов, правотворческой и правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что противоречивость муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству, а также их внутренняя несогласованность и бессистемность самого массива муниципальных правовых актов обусловлены сле-

дующими основными факторами, как они представляются²:

- 1) нехватка специалистов в области правотворчества (особенно в сельских поселениях), которая впоследствии выражается в низком качестве муниципальных правовых актов с точки зрения юридической техники;
- 2) отсутствие необходимой кадровой и финансовой поддержки муниципальных образований со стороны субъектов Российской Федерации;
- 3) слабое взаимодействие муниципальных образований по оказанию правовой помощи друг другу (например, между муниципальным районом и поселением в его составе) и с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) недостаточное оказание консультативной и методической помощи муниципальным образованиям при разработке проекта устава;
- 5) частые изменения норм федерального и регионального законодательства, которые влекут за собой необходимость приводить в короткие сроки в соответствие муниципальные правовые акты;
- 6) неумение органов местного самоуправления и должностных лиц планировать правотворческую деятельность;
- 7) недостаточная согласованность правотворческой деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц с населением муниципального образования.

¹ Артамонов А.Н. Устав муниципального образования и цели нормотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 37–41.

² Бычкова Е.И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 44.

Литература

1. Артамонов А.Н. Устав муниципального образования и цели нормотворчества / А.Н. Артамонов // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 37–41.
2. Багмет А.М. Правовые и организационные вопросы обеспечения органами прокуратуры конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.М. Багмет. Челябинск, 2004. 20 с.
3. Бычкова Е.И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов / Е.И. Бычкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 44–47.
4. 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.

References

1. Artamonov A.N. Ustav munitsipalnogo obrazovaniya i tseli normotvorchestva [Charter of a Municipal Structure and Goals of Law Making] / A.N. Artamonov // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie — Government and Local Self-Government. 2018. № 6. S. 37–41.
2. Bagmet A.M. Pravovy'e i organizatsionny'e voprosy' obespecheniya organami prokuratury' konstitutsionno-samoupravleniya : avtoreferat dissertatsii kandidata yuridicheskikh nauk [Legal and Organizational Issues of Ensuring Constitutional and Legal Liability of Government Authorities of the Constituent Entities of the Russian Federation and Local Self-Government Authorities by the Prosecutor's Office : author's abstract of thesis of PhD (Law)] / A.M. Bagmet. Chelyabinsk — Chelyabinsk, 2004. 20 s.
3. Bychkova E.I. Nekotory'e aspekty' sistematizatsii munitsipalny'kh pravovy'kh aktov [Some Aspects of Systematization of Municipal Legal Acts] / E.I. Bychkova // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie — Government and Local Self-Government. 2017. № 7. S. 44–47.
4. Bychkova E.I. Nekotory'e problemy' pravovoy reglamentatsii munitsipalnogo pravotvorchestva v Rossiyskoy Federatsii [Some Problems of the Legal Regulation of Municipal Law Making in the Russian Federation] / E.I. Bychkova // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie — Government and Local Self-Government. 2014. № 4. S. 43–45.