

Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2023. № 1. С. 87–92.
Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, 2023, no. 1, pp. 87–92.

УДК 352.075 + 342.25
doi: 10.54217/2588-0136.2023.35.1.010

НИИОН: 2015-0065-01/23-101
MOSURED: 77/27-010-2023-01-300

Научная специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Право внесения проектов муниципальных правовых актов в представительный орган муниципального образования

Екатерина Игоревна Бычкова

Московская академия Следственного комитета Российской Федерации,
Москва, Россия, katya_kr_08@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется право внесения проектов муниципальных правовых актов в представительный орган муниципального образования. В статье определяются основные стадии муниципального правотворческого процесса. Анализируются уставы муниципальных образований и регламенты представительных органов. Приводятся основания для классификации муниципального правотворчества.

Поясняется значение такой стадии правотворчества, как правотворческая инициатива.

Перечень субъектов права правотворческой инициативы в муниципальных образованиях отличается несущественно, однако представляется, что данный перечень должен стать универсальным, с целью равного доступа граждан к осуществлению местного самоуправления.

К тому же анализ уставов муниципальных образований и регламентов деятельности представительных органов различных муниципальных образований показал, что перечень субъектов правотворческой инициативы в них отличается и требует унификации, чтобы субъекты инициативы совпадали в данных нормативных актах.

Существенным упущением законодателя является, при условии ликвидации такой формы народовластия, как правотворческая инициатива граждан, отсутствие в перечне субъектов правотворческой инициативы населения муниципального образования. Полагаем, что в обязательном порядке следует закрепить население в качестве субъекта правотворческой инициативы в проекте нового закона о местном самоуправлении.

Ключевые слова: правотворческая инициатива, муниципальное образование, представительный орган, местное самоуправление

Для цитирования: Бычкова Е.И. Право внесения проектов муниципальных правовых актов в представительный орган муниципального образования // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2023. № 1. С. 87–92. doi: 10.54217/2588-0136.2023.35.1.010.

The right to submit draft municipal legal acts to the representative body of the municipality

Ekaterina I. Bychkova

Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian
Federation, Moscow, Russia, katya_kr_08@mail.ru

Abstract. The article analyzes the right to submit draft municipal legal acts to the representative body of the municipality. The article defines the main stages of the municipal law-making process. The articles of association of municipalities and regulations of representative bodies are analyzed. The reasons for the classification of municipal law-making are given.

The significance of such a stage of law-making as a law-making initiative is explained.

The list of subjects of law-making initiative in municipalities differs insignificantly; however, it seems that this list should become universal, with the aim of equal access of citizens to the implementation of local self-government.

In addition, the analysis of the charters of municipalities and the regulations of the representative bodies of various municipalities showed that the list of subjects of the law-making initiative in them is different and requires unification so that the subjects of the initiative coincide in these regulations.

A significant omission of the legislator is, subject to the elimination of such a form of democracy as the law-making initiative of citizens, the absence in the list of subjects of the law-making initiative of the population of the municipality. We believe that it is imperative to consolidate the population as a subject of law-making initiative in the draft of the new law on local self-government.

Keywords: law-making initiative, municipal formation, representative authority, local self-government

For citation: Bychkova, E.I. (2023) The right to submit draft municipal legal acts to the representative body of the municipality. *Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation*, no. 1, pp. 87–92. (In Russ.). doi: 10.54217/2588-0136.2023.35.1.010.

© Бычкова Е.И., 2023

В Конституции Российской Федерации говорится о том, что она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Данное положение обеспечивает единство правового пространства на территории нашей страны и согласованность правовых актов, принимаемых на всех уровнях публичной власти.

Наиболее демократичным видом правотворчества справедливо можно назвать правотворчество на муниципальном уровне публичной власти.

Муниципальный правотворческий процесс обладает высокой степенью социальной значимости, ведь именно на муниципальном уровне публичной власти правовому регулированию подлежат многие вопросы местного значения, которые не находят своего закрепления в федеральных или региональных правовых актах, а подлежат решению лишь путем принятия исключительно муниципального правового акта.

Муниципальное правотворчество можно классифицировать по различным основаниям.

Во-первых, в зависимости от обязательности принятия муниципального правового акта муниципальное правотворчество может быть:

- необязательным (например, норма ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ устанавливает: «В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом»);
- обязательным (то есть законодатель обязывает орган местного самоуправления урегулировать тот или иной вопрос путем обязательного издания правового акта, например принятия устава).

Во-вторых, в зависимости от субъекта, которым осуществляется муниципальное правотворчество; включает в себя правотворчество:

- народа;
- представительного органа муниципального образования;
- главы муниципального образования, главы местной администрации и иных должностных лиц.

В системе местных органов власти функцию именно правотворчества выполняет представительный орган. Несмотря на то, что высшим должностным лицом муниципального образования является его глава, всё же центральное место в системе муниципальных органов занимает представительный орган, поскольку он является выборным (формируется народом путем выборов), представляет интересы населения, принимает от его имени решения, носящие общеобязательный характер.

Конечно, в каждом муниципальном образовании правотворчество, осуществляемое в представительном органе муниципального образования, будет иметь свою специфику.

Правотворческий процесс в представительных органах муниципальных образований, исходя из анализа муниципальных уставов и регламентов деятельности представительных органов муниципальных образований, состоит, как правило, из следующих стадий:

- 1) правотворческая инициатива;
- 2) согласование проекта с рядом субъектов;
- 3) экспертиза проектов правовых актов;
- 4) предварительное обсуждение проекта и рассмотрение его на заседаниях;
- 5) доработка проекта;
- 6) подписание;
- 7) регистрация правовых актов;
- 8) рассылка для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов;
- 9) опубликование и вступление в силу правовых актов;
- 10) контроль за исполнением правового акта.

Отметим, что далеко не во всех муниципальных образованиях стадии правотворческого процесса имеют нормативное и четкое оформление и не все из перечисленных стадий обязательно там присутствуют. Например, довольно редко встречается стадия осуществления контроля за исполнением правового акта. Несомненно, представительный орган в таких муниципальных образованиях так или иначе данный контроль осуществляет, однако данная стадия размыта и разрозненно находит выражение в многочисленных полномочиях представительного органа, но в регламенте не закреплена.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.01.2023) // СПС «КонсультантПлюс».

Что касается стадии экспертизы правовых актов, то тут тоже ситуация неоднозначна, поскольку перечень назначаемых по проекту правового акта экспертиз в различных муниципальных образованиях также отличается.

Так, в Регламенте городской Думы города Нижнего Новгорода закрепляется норма о получении заключений правовой, антикоррупционной и аналитической экспертизы, результатов оценки регулирующего воздействия, экспертизы контрольно-счетной палаты г. Нижнего Новгорода.

Несмотря на достаточно подробное изложение основных стадий правотворческого процесса в Тюменской городской Думе, ее регламент все же не предусматривает нормы о порядке опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов, в связи с чем правотворческая процедура выглядит незавершенной. Да, в ст. 61 Устава города Тюмени говорится о порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов города Тюмени, но тогда в регламенте думы нелишним было бы закрепить отсылочную к уставу норму².

В ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении) полномочие органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путем издания муниципальных правовых актов названо одним из первых. На муниципальных правотворцев ложится огромный пласт работы по приведению муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным и региональным законодательством, поскольку в условиях реформы местного самоуправления законодательство постоянно меняется. В этой связи является актуальным вопрос о перечне субъектов права правотворческой инициативы граждан в представительный орган муниципального образования³.

Согласно Закону о местном самоуправлении проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными

органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Кроме того, отметим, что в ч. 3 ст. 58 проекта нового закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴, авторами которого являются сенатор А. Клишас и депутат Госдумы П. Крашенинников, список инициаторов внесения правовых актов сохраняется, однако уточняется, что внесены в представительный орган муниципального образования могут быть только нормативные правовые акты, что представляется вполне целесообразным.

Рассмотрим некоторые регламенты представительных органов муниципальных образований и проведем анализ перечней субъектов права внесения проектов муниципальных правовых актов.

Так, Регламентом Тюменской городской Думы от 31 октября 2013 г. № 19 (в ред. от 26.11.2020) установлено, что правом внесения проектов муниципальных правовых актов думы обладают следующие субъекты: депутаты думы, постоянные комиссии думы, председатель думы, глава города Тюмени, счетная палата города Тюмени, избирательная комиссия города Тюмени, фракции в думе, прокурор, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан в порядке, установленном уставом города.

Уставом города к перечисленным в регламенте субъектам отнесены также должностные лица администрации города Тюмени и комиссия по поощрениям Тюменской городской Думы.

Регламент Оренбургского городского Совета от 06.09.2011 № 239 (в редакции от 30.04.2020) в статье 63 закрепляет следующий перечень субъектов правотворческой инициативы:

- председатель Оренбургского городского Совета;
- заместитель председателя Оренбургского городского Совета;
- депутат совета;
- постоянные депутатские комитеты совета в лице их председателей;
- глава города Оренбурга;
- заместитель главы города Оренбурга;

² Багмет А.М., Бычкова Е.И. Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 60—63.

³ Бычкова Е.И. Понятие муниципального правотворчества как нормообразующей деятельности местного самоуправления // Современное право. 2014. № 3. С. 13—15.

⁴ Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=ldix7vrxd938331340> (дата обращения: 17.01.2023).

- глава округа города Оренбурга;
- председатель счетной палаты города Оренбурга;
- председатель избирательной комиссии муниципального образования «город Оренбург»;
- прокурор города Оренбурга;
- от территориального общественного самоуправления — уполномоченный в соответствии с его уставом орган территориального общественного самоуправления;
- от инициативной группы граждан — уполномоченное инициативной группой лицо.

Уставом города Оренбурга, кроме того, к числу субъектов — инициаторов проектов правовых актов также относятся администрация города Оренбурга, объединения депутатов Оренбургского городского Совета, счетная палата города Оренбурга и не только постоянные комитеты совета, но и постоянные комиссии.

В городе Кургане перечисленные выше субъекты правотворческой инициативы в уставе дополнены еще и профессиональными союзами.

Таким образом, список субъектов права правотворческой инициативы в представительный орган муниципального образования примерно совпадает в различных муниципальных образованиях, за исключением лишь некоторых из них.

Кроме того, можно отметить, что наблюдается несоответствие перечня субъектов правотворческой инициативы, закрепленных в регламентах деятельности представительных органов и в нормах уставов муниципальных образований.

Обратимся к тексту проекта нового закона о местном самоуправлении, где в ст. 41 перечисляются формы местного народовластия.

Так, к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся:

- 1) местный референдум;
- 2) муниципальные выборы;
- 3) сход граждан;
- 4) территориальное общественное самоуправление.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся:

- 1) опрос;
- 2) публичные слушания, общественные обсуждения;
- 3) собрание граждан;
- 4) инициативные проекты;
- 5) староста сельского населенного пункта.

Учитывая, что проектом нового закона о местном самоуправлении не предусматривается такая форма местного народовластия, как

правотворческая инициатива граждан, следует в перечень субъектов права правотворческой инициативы в представительный орган муниципального образования обязательно внести население муниципального образования и закрепить это положение в новом законе.

Кроме того, считаем, что, несмотря на то что представительный орган муниципального образования действует от имени населения и в его интересах, всё же субъектом, уполномоченным принимать устав муниципального образования и выступать в этом плане субъектом правотворческой инициативы, предлагать проект устава, должно стать население, непосредственно выражая свою волю на местном референдуме⁵.

Муниципальное правотворчество в условиях правового дефицита государственного регулирования может способствовать ликвидации пробелов в праве, укреплению законности и правопорядка на территории муниципального образования и повышению уровня юридической защиты граждан. Именно в органы местного самоуправления обращаются жители муниципального образования со своими проблемами и нуждами. Именно органы местного самоуправления первыми узнают о реальных потребностях граждан и должны своевременно отреагировать на них, в том числе путем правового регулирования⁶. И именно по этой причине население муниципального образования должно иметь возможность самостоятельно как инициировать правовые акты, так и регулировать порядок их принятия и исполнения.

Список литературы

1. Алешкова Н.П. Современное понятие муниципального правотворчества // *Административное и муниципальное право*. 2009. № 5. С. 56—62.
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.
3. Бычкова Е.И. К вопросу о правовом обеспечении участия населения в муниципальном правотворчестве // *Вестник Московской академии*

⁵ Бычкова Е.И. Местное самоуправление как уровень публичной власти: проблемы самостоятельности // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения*. 2020. № 4. С. 112—116.

⁶ Алешкова Н.П. Современное понятие муниципального правотворчества // *Административное и муниципальное право*. 2009. № 5. С. 56.

мии Следственного комитета Российской Федерации. 2015. № 1. С. 42—45.

4. Бычкова Е.И. Местное самоуправление как уровень публичной власти: проблемы самостоятельности // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения*. 2020. № 4. С. 112—116.

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

6. Бычкова Е.И. Понятие муниципального правотворчества как нормообразующей деятельности местного самоуправления // *Современное право*. 2014. № 3. С. 13—15.

7. Бычкова Е.И. Правотворческая инициатива граждан: сущность и проблема стагнации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2015. № 9. С. 45—47.

8. Бычкова Е.И. Проблемы гласности в деятельности органов местного самоуправления // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения*. 2022. № 3. С. 41—47. doi: 10.54217/2411-1627.2022.37.3.004.

9. Бычкова Е.И. Теоретико-правовые проблемы реализации форм местного народовластия // *Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации*. 2021. № 3 (29). С. 27—30.

10. Бычкова Е.И., Магденко А.Д. Муниципальное правотворчество: проблемы и пути их преодоления // *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. Серия: Право. 2022. Т. 22, № 2. С. 80—83. doi: 10.14529/law220213.

11. Бычкова Е.И., Попов И.Е. Обращения граждан и правотворческая инициатива граждан как формы участия населения в осуществлении государственной власти и местного самоуправления: теоретико-правовые и исторические аспекты: монография. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2011. 143 с.

References

1. Aleshkova, N.P. (2009) Sovremennoe ponyatie munitsipal'nogo pravotvorchestva [The modern concept of municipal lawmaking]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 5, pp. 56–62. (In Russ.).

2. Bagmet, A.M., Bychkova, E.I. (2022) Munitsipal'noe pravotvorchestvo: problemy pravovogo regulirovaniya [Municipal law-making: legal regulation problems]. *Konstitutsionnoe i muni-*

tsipal'noe pravo, no. 12, pp. 60–63. (In Russ.). doi: 10.18572/1812-3767-2022-12-60-63.

3. Bychkova, E.I. (2015) K voprosu o pravovom obespechenii uchastiya naseleniya v munitsipal'nom pravotvorchestve [Legal support of public participation in addressing local issues]. *Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation*, no. 1, pp. 42–45. (In Russ.).

4. Bychkova, E.I. (2020) Mestnoe samoupravlenie kak uroven' publichnoy vlasti: problemy samostoyatel'nosti [Local self-government as a level of public authority: problems of independence]. *Investigation of Crimes: problems and solution*, no. 4, pp. 112–116. (In Russ.).

5. Bychkova, E.I. (2014) Nekotorye problemy pravovoy reglamentatsii munitsipal'nogo pravotvorchestva v Rossiyskoy Federatsii [Some problems of legal regulation of municipal lawmaking in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 4, pp. 43–45. (In Russ.).

6. Bychkova, E.I. (2014) Ponyatie munitsipal'nogo pravotvorchestva kak normoobrazuyushchey deyatel'nosti mestnogo samoupravleniya [The concept and the modern value of the municipal law-making as the norm-setting activities of the local self-government]. *Sovremennoe pravo*, no. 3, pp. 13–15. (In Russ.).

7. Bychkova, E.I. (2015) Pravotvorcheskaya initsiativa grazhdan: sushchnost' i problema stagnatsii [Law-making civil initiative: essence and problem of stagnation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, no. 9, pp. 45–47. (In Russ.).

8. Bychkova, E.I. (2022) Problemy glasnosti v deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya [Problems of publicity in the activities of local self-government bodies]. *Investigation of Crimes: problems and solution*, no. 3, pp. 41–47. (In Russ.). doi: 10.54217/2411-1627.2022.37.3.004.

9. Bychkova, E.I. (2021) Teoretiko-pravovye problemy realizatsii form mestnogo narodovlastiya [Theoretical and legal problems of the implementation of forms of local democracy]. *Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation*, no. 3, pp. 27–30. (In Russ.).

10. Bychkova, E.I., Magdenko, A.D. (2022) Munitsipal'noe pravotvorchestvo: problemy i puti ikh preodoleniya [Municipal law-making: problems and ways to overcome them]. *Bulletin of the South Ural State University. Series Law*, vol. 22, no. 2, pp. 80–83. (In Russ.). doi: 10.14529/law220213.

11. Bychkova, E.I., Popov, I.E. (2011) *Obra-shcheniya grazhdan i pravotvorcheskaya initsiativa grazhdan kak formy uchastiya naseleniya v osushchestvlenii gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya: teoretiko-pravovye i istoricheskie aspekty* [Citizens' appeals and

citizens' law-making initiative as forms of public participation in the implementation of state power and local self-government: theoretical, legal and historical aspects]. Monograph. Chelyabinsk, Chelyabinsk Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 143 p. (In Russ.).

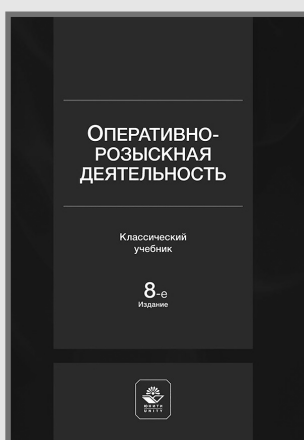
Информация об авторе

Е.И. Бычкова — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, подполковник юстиции.

Information about the author

E.I. Bychkova – Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor, Lieutenant Colonel of Justice.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



Оперативно-розыскная деятельность: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под ред. Н.А. Кузьмина, Л.Л. Тузова, И.А. Климова. 8-е изд., перераб. и доп. 447 с. (Серия «Классический учебник»).

ISBN 978-5-238-03630-4
Агентство СІР РГБ

Изложены базовые положения теории оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации. Приведены материалы, касающиеся правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, оснований и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий, оперативно-розыскного обеспечения уголовного судопроизводства и других вопросов, не составляющих государственную тайну.

В основе учебника — Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 5 июля 1995 г. (с многочисленными изменениями и дополнениями).

Для студентов, слушателей и курсантов учебных заведений системы правоохранительных органов Российской Федерации.