УДК 342.57

Путренко Елена Владимировна
доцент кафедры «Конституционного
и административного права»
Севастопольский государственный университет

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И НАРОД КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Аннотация: в статье рассматриваются народ и органы местного самоуправления как субъекты правотворчества. Указывается, что участие данных субъектов обеспечивает не только реализацию принципа народовластия, но и повышает легитимность правовых норм.

Ключевые слова: народ; органы местного самоуправления; правотворчество; муниципальное правотворчество; публичная власть.

Aannotation: the article examines the people and local self-government bodies as subjects of law-making. It is stated that the participation of these subjects not only ensures the implementation of the principle of popular sovereignty but also enhances the legitimacy of legal norms.

Keywords: people; local self-government bodies; law-making; municipal law-making; public authority.

В рамках современной модели правового государства значительное внимание уделяется децентрализации власти и расширению участия населения в осуществлении публичных функций, в том числе правотворческой.

В этом контексте важнейшими субъектами правотворчества в конституционно-правовой сфере, наряду с государственными органами, выступают народ как носитель суверенитета и институты местного

самоуправления как форма непосредственного управления населением на местах.

Н.П. Алешкова предлагает муниципальное правотворчество рассматривать в качестве «деятельности населения муниципального образования, органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе в прямо предусмотренных законодательством случаях) по принятию (изданию) муниципальных правовых актов и (или) заключению договоров (соглашений), содержащих правовые предписания, а также по совершению юридически значимых действий в отношении действующих муниципальных правовых актов и договоров (соглашений)»[1, с.19].

В.В. Швыдкова при рассмотрении муниципального правотворчества указывает, что оно является одним из видов правотворчества в России и имеет следующие преимущества:

- во-первых, тесная связь населения муниципального образования с соответствующими органами публичной власти;

- во-вторых, ориентированность органов местного самоуправления на контакт с населением конкретных муниципальных образований по вопросам совершенствования муниципального законодательства[2, с.109].

Местное самоуправление как институт публичной власти, не входящий в систему органов государственной власти, также наделено правотворческими полномочиями.

Органы местного самоуправления вправе принимать муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы местного значения. Эти акты подлежат обязательному исполнению на соответствующей территории и имеют юридическую силу в пределах муниципального образования.

Правовое регулирование организации муниципального управления в Российской Федерации представляет собой сложную и многокомпонентную систему, основанную на положениях различных нормативных правовых актов, центральное место среди которых отводится Конституции РФ. В нормах Конституции (статья 12) признается и гарантируется

самостоятельность местного самоуправления. Кроме того, законодатель уточняет, что органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят.

Местное самоуправление на самом высшем – конституционном уровне – признается в качестве формы осуществления народовластия, не входящую в систему органов государственной власти. Данное положение закладывает фундаментальную основу для институциональной и функциональной автономии муниципальных образований в России.

Конституция РФ определяет общие принципы организации местного самоуправления в России, устанавливает вопросы формирования органов муниципального самоуправления определяет вопросы самостоятельного решения населением вопросов местного значения, устанавливает нормы о владении, пользовании и распоряжении муниципальной собственностью (статья 130). обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3] закрепляет, что представительные органы муниципалитетов обладают правом законодательной инициативы в пределах своей компетенции. Кроме того, граждане муниципального образования могут участвовать в правотворчестве посредством собраний, конференций, общественных слушаний, опросов, инициативных предложений, а также в порядке местной правотворческой инициативы.

Также необходимо указать на некоторые изменения, внесенные конституционными поправками в статьи 131 Конституции РФ в 2020 году[4].

«Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Изменение границ

территорий, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий в порядке, установленном федеральным законом. Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»[5].

Тем самым, конституционные положения задают своеобразный вектор развития всего дальнейшего законодательства в данной сфере, в том числе, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иных нормативных правовых актов. С учетом этого можно сделать вывод о том, что Конституция РФ не только формирует правовую основу для муниципального управления в России, но также играет ключевую роль в обеспечении его устойчивости, легитимности и соответствия демократическим принципам.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет принципы, формы, структуру организации муниципальной власти в России, а также полномочия органов местного самоуправления, механизмы их взаимодействия с органами государственной власти в стране. Вместе с тем отметим, что данный Закон утрачивает свою силу с 1 января 2027 года в связи с принятием нового Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»[6]. Данный закон был принят в целях реализации конституционной реформы 2020 года и концепции единой системы публичной власти в стране, закрепленной в Конституции РФ после внесенных поправок.

Новый закон устраняет прежнюю концепцию «отдельности» местного самоуправления от государственной власти. С учетом нововведений местное самоуправление рассматривается в качестве общей системы публичной власти в стране, что, по сути, позволяет выстроить более управляемую вертикаль власти. Законодатель уточняет само понятие «местное самоуправление» и его

виды. Вводятся новые формы координации, согласования решений, а также механизмы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны региональной власти.

Принятый закон предусматривает одноуровневую систему организации местного самоуправления с возможностью сохранения двухуровневой системы.

Ключевой остается нормотворческая функция муниципального управления, в рамках осуществления которой представительные органы муниципалитета разрабатывают и принимаю уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты, регулирующие вопросы местного значения, а также акты, касающиеся регулирования муниципальной службы, муниципального бюджета, местных налогов и сборов. Муниципальные правовые акты регламентируют муниципальные общественные отношения с учетом интересов населения, исторических и иных местных традиций и подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования[7, с.27].

Отметим, что принятие Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ существенно трансформирует правотворческую деятельность органов местного самоуправления, направляя её в сторону большей централизации и унификации. Закон закрепляет одноуровневую модель местного самоуправления, устанавливая три вида муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ и внутригородское муниципальное образование города федерального значения. Субъекты Российской Федерации могут сохранить двухуровневую систему (поселения и муниципальные районы) только в случае наличия специфических социально-экономических или историко-культурных особенностей. Такое изменение ведет к укрупнению муниципальных образований и уменьшению числа представительных органов, что сокращает количество субъектов, обладающих правом принятия муниципальных правовых актов.

Вместо прежнего понятия «вопросы местного значения» введено новое — «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». Полномочия органов местного самоуправления теперь делятся на три группы:

- непосредственно муниципальные (не подлежат перераспределению);
- передаваемые органам государственной власти субъектов РФ;
- передаваемые органам местного самоуправления законами субъектов РФ.

Сказанное означает, что правотворчество органов местного самоуправления ограничивается рамками установленного перечня полномочий, а любые изменения возможны только через поправки в федеральный закон.

Таким образом, Федеральный закон №33-ФЗ существенно изменяет правовую архитектуру местного самоуправления в России, направляя её в сторону большей централизации и унификации, что оказывает значительное влияние на правотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Народ как субъект правотворчества занимает центральное место в соответствии с положениями статьи 3 Конституции Российской Федерации, где провозглашено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть как непосредственно – через референдум и иные формы прямой демократии, так и опосредованно – через органы государственной власти и местного самоуправления. Наиболее яркой формой непосредственного правотворчества народа выступает всероссийский референдум, в ходе которого принимаются нормативные решения высшего уровня, в том числе об утверждении и изменении Конституции РФ (ст. 135, 136 Конституции). Также возможны референдумы субъектов РФ и муниципальные референдумы, что подтверждает многоуровневую природу народного правотворчества.

Конституционный Суд РФ в Постановлении 10.10.2013 № 20-П указал, что непосредственное волеизъявление народа обладает высшей юридической

силой по сравнению с иными актами, поскольку выражает суверенную волю граждан[8].

Таким образом, народ и органы местного самоуправления выступают самостоятельными и значимыми субъектами правотворчества. Их участие обеспечивает не только реализацию принципа народовластия, но и повышает легитимность правовых норм, учитывая местные условия, интересы населения и специфику регионального и муниципального управления.

Использованные источники:

1. Алешкова Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Алешкова Н. П.; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург, 2010. – С. 19.

2. Швыдкова В. В. Правотворчество как особый вид деятельности органов публичной власти: общая характеристика и видовое многообразие / В. В. Швыдкова // Тенденции развития науки и образования. – 2023. – № 96-6. – С. 109.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993, ст. 131.

6. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2025. - № 12. - Ст. 1200.

7. Пузиков Р. В., Чехов В. Ю. Нормотворческая деятельность муниципальных органов власти: теоретико-правовые аспекты // Аграрное и земельное право. – 2019. – №11 (179). – С. 27.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 43. – Ст. 5622.