

УДК/UDC 342

## Проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления и пути их решения

Елисеенко Станислав Алексеевич

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: eliseenkostas@mail.ru

Павлов Николай Владимирович

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: nik281@mail.ru

### Аннотация

В данной статье рассматривается правотворческая деятельность органов местного самоуправления, ее проблемы и пути их решения. Органы местного самоуправления в Российской Федерации обладают правом на решение вопросов местного значения, что дает им возможность разрабатывать и издавать собственные правовые акты. В России наблюдается тенденция увеличения полномочий муниципальных образований, поэтому стоит обратить особое внимание на реализацию правотворческой деятельности органами местного самоуправления, т. к. она является важным элементом осуществления местного самоуправления. Однако существует ряд проблем, которые мешают эффективному исполнению данной деятельности. Целесообразно обратить на них внимание, выработать положения, способствующие их разрешению, чтобы повысить качество нормативно-правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, правотворческая деятельность, проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления, совершенствование правотворчества.

## Problems of lawmaking activities of local self-government bodies and ways to solve them

Eliseyenko Stanislav Alekseyevich  
student of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: eliseenkostas@mail.ru

Pavlov Nikolay Vladimirovich  
Candidate of Law, assistant professor of the Department of Administrative and  
Financial Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: nik281@mail.ru

### Abstract

In this article, the authors turn their attention to the lawmaking activities of local self-government bodies, its problems and solutions. Local governments in the Russian Federation have the right to resolve issues of local importance, which gives them the opportunity to develop and issue their own legal acts. In our country, there is a tendency to increase the powers of municipalities, therefore, it is worth paying special attention to the implementation of lawmaking activities by local self-government bodies, since it is an important element in the implementation of local self-government. However, there are a number of problems that hinder the effective execution of this activity. It is advisable to pay attention to them, to develop provisions promoting their resolution in order to improve the quality of regulatory legal acts of local self-government bodies.

**Key words:** local self-government bodies, law-making activities, problems of law-making activities of local self-government bodies, improvement of law-making.

Одной из основ конституционного строя, а также важнейшим институтом народовластия является институт местного самоуправления (далее — МСУ) в Российской Федерации. Однако для успешного осуществления своей деятельности перед органами МСУ встает задача принятия нормативных правовых актов, координирующих общественные

отношения, формирующиеся в муниципальных образованиях (далее — МО), опираясь не только на нормативно-правовые акты федерального уровня, но и на правовые традиции, культуру и потребности местного населения.

Институт МСУ в нашей стране прошел достаточно длинный путь для того, чтобы получить право на осуществление правотворческой деятельности.

В дореволюционной России органы МСУ не имели право издавать собственные нормативно-правовые акты. Например, прогрессивные реформы МСУ Александра II, которые внесли существенный вклад в развитие данного органа публичной власти, ограничивали деятельность МСУ по большей части вопросами хозяйственного ведения [1].

В советский период институт МСУ считался «буржуазным пережитком», а законотворческая деятельность осуществлялась гораздо более узким кругом субъектов [1].

Однако положение дел резко изменилось в 1990-е гг., когда в стране произошел ряд крупных политических, экономических и социальных реформ. Конституция Российской Федерации положила начало формированию этого института публично-правовой организации власти, который принадлежит к основам конституционного строя. После этого был установлен особый властный статус МСУ, дававший органам МСУ полномочия по довольно широкому кругу вопросов [2].

Современный институт МСУ сформировался под влиянием не только Основного закона нашей страны, но и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - ФЗ № 131). Особо хотелось бы обратить внимание на содержащуюся в этом законе норму, согласно которой органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в рамках действующего законодательства [3].

С. В. Нарутто писала: «Муниципальное (местное) нормотворчество представляет собой деятельность по созданию, изменению и дополнению

общеобязательных правил поведения по предметам местного значения, осуществляемую в порядке, определенном уставом муниципального образования (далее - МО) и иными нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления» [4, с. 12].

Из ФЗ № 131 следует, что население МО непосредственно и (или) органы местного самоуправления и должностные лица МСУ принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения. Единство нормативных и ненормативных правовых актов составляет систему муниципальных правовых актов.

Согласно ст. 431 ФЗ № 131 муниципальные нормативные правовые акты, в т. ч. решения, принятые в форме правовых актов, принятые на местном референдуме, должны быть включены в реестр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Во многом законотворческая деятельность определяет независимость органов МСУ, их автономность от «центра». Т. е. если деятельность МО осуществляется только в соответствии с нормами федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, конституционно-правовой смысл автономии и независимости МО как самостоятельных субъектов публичного права утрачивается. Муниципалитеты должны обладать достаточной законодательной компетенцией, чтобы вопросы местного значения находили свое решение вне ограничений и вмешательства со стороны государственных властей [5]. В России наблюдается тенденция к увеличению полномочий МО, поэтому стоит уделить особое внимание осуществлению законотворческой деятельности органами МСУ, т. к. это важный элемент в реализации МСУ.

В настоящее время роль МСУ в нормотворческой деятельности с каждым днем все больше возрастает, поэтому необходимо изучить проблемы, с которыми оно сталкивается [6].

По нашему мнению, главное препятствие успешному законотворчеству - это несовершенство кадрового состава органов МСУ. Нередки случаи, когда сотрудники либо не имеют высшего образования, либо их специальность не соответствует их деятельности. Особенно остро эта

проблема стоит в малонаселенных МО России, т. к. там часто некому пополнять кадры. Это приводит к тому, что качество некоторых правовых актов органов МСУ находится на низком уровне.

Также одной из проблем является обязанность органов МСУ отслеживать поправки в часто изменяющиеся нормативно-правовые акты. Изменение законодательства в некоторых случаях влечет за собой изменения в правовых актах МО, все это требует пристального внимания со стороны сотрудников органа МСУ и их своевременного реагирования. Но в некоторых ситуациях может сработать человеческий фактор и возникнуть коллизия права.

Данная проблема вытекает из предыдущей, поскольку именно сотрудники органа МСУ должны проверять соблюдение нормативных правовых актов, но, как уже говорилось ранее, бывают случаи их некомпетентности или безответственного отношения, в связи с чем возникают несоответствия. Решением этой проблемы является создание автоматизированной системы, обнаруживающей несоответствия документов. Задача такой системы - сравнить правовой акт, принятый органом МСУ, со всеми существующими федеральными законами и выявить ущемления или противоречия. Также эта программа может автоматически отправлять уведомление сотрудникам в случае, если уже принятый акт муниципалитета не соответствует положениям нового или измененного федерального закона. Это устранило бы человеческий фактор, а также ускорило бы процесс проверки законов [7].

Другая проблема заключается в том, что законы не всегда принимаются с отсроченным моментом вступления в силу, а проверки компетентных органов (чаще всего прокуратуры) начинаются сразу после принятия следующего закона [8]. Т. е. муниципальный акт может не соответствовать федеральному закону, но оставаться в силе в течение некоторого времени, прежде чем будет замечен контролирующим органом. Это приведет к тому, что в случае обнаружения несоответствия необходимо будет приступить к пересмотру решений, принятых на основании недействительных правовых актов.

Также к факторам, не позволяющим органам МСУ осуществлять законотворческую деятельность в должном порядке, можно отнести законодательно нечеткое определение их полномочий в этой сфере. Эти вопросы местного значения очень обширны и закреплены в законе в сферах общественных отношений, которые в то же время имеют межотраслевое значение [9].

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на, казалось бы, оптимистичную перспективу развития МСУ, у него есть ряд проблем в осуществлении законотворческой деятельности. На наш взгляд, решения вышеперечисленных проблем следующие:

1. Расширение регулирования порядка осуществления законотворческой деятельности органами МСУ.
2. Политико-правовое исследование положения данного государственного органа в зарубежных странах, определение их методов решения этих проблем. Используя эти знания, можно применить их в России, но с учетом особенностей осуществления государственной власти в нашей стране.
3. Создание программ по содействию деятельности органов МСУ, по проверке соответствия принятых и действующих актов федеральным законам.

Однако следует отметить, что законодатель не забывает об этом институте. Например, при внесении поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. изменения не обошли стороной и его. Это вселяет уверенность в том, что совершенствование органов МСУ продолжится и дальше, возможно с расширением вопросов их управления.

### Список литературы

1. Кузнецов В. В., Ваховский В. В., Большухина И. С. История развития местного самоуправления в России и Ульяновской области: учебное пособие. Ульяновск: УлГТУ, 2010. 145 с.

2. Васильев В. И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 17–26.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

4. Нарутто С. В., Пиголкин А. С., Плотникова Л. А. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения. Хабаровск, 2003. 252 с.

5. Меркулов П. А., Смирнова Ю. М. Конституционно-правовая природа правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Управленческое консультирование. 2015. № 4 (76). С. 35–40.

6. Жеребцов А. Н., Павлов Н. В. Административная правоприменительная практика: теоретический и практический аспекты: монография. М: Юстицинформ, 2018. 168 с.

7. Павлов Н. В., Жеребцов А. Н. Вопросы сущности и правоприменительного значения административной практики // Lex russia. 2019. № 3 (148). С. 34–44.

8. Сагадиева А. Проблемы правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Скиф. 2020. №1 (41). С. 181–184.

9. Курдюк П. М., Павлов Н. В., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография. Краснодар: Эпомен, 2019. 94 с.

### References

1. Kuznetsov, V. V. History of the development of local self-government in Russia and the Ulyanovsk region: textbook / V. V. Kuznetsov, V. V. Vakhovsky, I. S. Bolsukhina; Ulyan. state tech. un-t. - Ulyanovsk: UlSTU, 2010. 145 p.

2. Vasiliev V. I. What should be the main law on local self-government? // Journal of Russian Law. - December 2001. No. 12. Pp. 17-26.

3. On the general principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated 06.10.2003 No. 131-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation dated 06.10.2003. No. 40. Art. 3822.

4. Narutto S. V., Pigolkin A. S., Plotnikova L. A. Basic rules of legal techniques for developing the concept of municipal normative legal acts on self-organization of the population. Khabarovsk, 2003. 252 p.

5. Merkulov P. A., Smirnova Y. M. Constitutional and legal nature of the lawmaking activities of local self-government bodies // Management consulting. 2015. No. 4 (76). Pp. 35-40.

6. Stallions, A. N., Pavlov N. V. Administrative law enforcement practice: theoretical and practical aspects: Monograph / Zherebtsov A. N., Pavlov N. V. - M: Justicinform, 2018. 168 p.

7. Pavlov N. V., Zherebtsov A. N. Issues of the essence and law enforcement significance of administrative practice // Lex russia (Russian law). 2019. No. 3 (148). Pp. 34-44.

8. Sagadieva A. Problems of law-making activity of local self-government bodies // Skif. 2020. No. 1 (41). Pp. 181-184.

9. Kurdyuk P. M., Pavlov N. V., Ochakovsky V. A. Legal regulation of interaction between state and municipal authorities: monograph / P. M. Kurdyuk, N. V. Pavlov, V. A. Ochakovsky. - Krasnodar: publishing house "Epomen 2019. 94 p.