

**Зеленская Наталья Вячеславовна**

магистрант

Крымский юридический институт (филиал)  
ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации»  
г. Симферополь, Республика Крым

DOI 10.21661/r-116580

## **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

***Аннотация:** в исследуемой статье автором рассмотрена нормотворческая деятельность органов местного самоуправления, выявлены основные нарушения, характерные для нее, а также предложены основные пути решения этих проблем.*

***Ключевые слова:** законность, нормотворческая деятельность, нормативно-правовой акт, местное самоуправление, органы местной власти, прокурорский надзор.*

На качество жизни общества прямое влияние оказывает уровень организации и функционирования органов местного самоуправления. При этом уровень развития местного самоуправления находится в прямой зависимости от потребностей людей, от их отношений. Именно это определяет то, что развитие местного самоуправления выступает одной из основных составляющих долгосрочной государственной политики, которая реализуется через систему законов и других нормативных правовых актов, но прежде всего через муниципальное право.

Реформа местного самоуправления в РФ привела к увеличению числа муниципалитетов, способствовала расширению прав и возможностей муниципальной власти, которые регулируют различные сферы общественных отношений. Все способствовало увеличению интенсивности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления и актуализировало проблему соблюдения требований в отношении муниципальных нормативных правовых актов.

Местная власть осуществляет нормотворческую деятельность в следующих случаях:

1. При отсутствии правовой регламентации в отношении вопросов местного значения, например: местное налогообложение, благотворительная деятельность, лицензирование и т. п.
2. В случае наличия общей регламентации вопроса местного значения, однако, при отсутствии ее юридической конкретизации. Например, определение процентной ставки налога на недвижимость и т. п.
3. Отсутствия возможности в законодательстве охватить все многообразие местных особенностей [1].

Как показывает практика, количество вопросов нормотворческой деятельности органов местной власти постоянно увеличивается и в настоящее время доля таких нормативных актов органов местного самоуправления в системе законодательства неуклонно растет. Однако часто, органы местного самоуправления, формируя нормативно-правовую базу муниципального округа часто допускают нарушения, наиболее распространенными среди которых являются следующие:

- превышение предоставленных органам местного самоуправления полномочий;
- неправомерное перераспределение полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления;
- нарушение административного, бюджетного и налогового законодательства;
- нарушение прав граждан и организаций.

Правовыми последствиями нарушения нормотворческой деятельности органов местной власти могут быть:

- 1) необходимость внесения изменений в нормативно-правовой акт или даже его отмена;
- 2) приостановление действия нормативного правового акта органами местного самоуправления;

3) признание нормативного правового акта недействительным по решению суда;

4) предписание органа государственной власти, обязующее отменить или изменить акт органа местного самоуправления.

Однако принятие несоответствующих закону Российской Федерации правовых актов органов местного самоуправления легче предупредить, чем опротестовать их. Все это обусловило важность соблюдения принципа законности в нормотворческой деятельности субъектов местного самоуправления, так как именно законности деятельности данных субъектов управления обеспечивает соответствующий уровень защищенности и благосостояния граждан, которые проживают на территории соответствующего территориального образования. Таким образом, даже самый совершенный закон будет действенным лишь тогда, когда он выполняется, влияет на общественные отношения, поведение и сознание людей, то есть эффективность права можно охарактеризовать понятием «законность».

Законность в государственном управлении можно определить как точное и единообразное понимание и исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления [2].

Единство законности заключается не только в строгом и точном соблюдении законов и подзаконных актов на всей территории страны и во всех сферах жизни общества, но и в их единообразном применении.

Очевидным является тот факт, что муниципальное нормотворчество не должно быть отделено от надзора и контроля со стороны органов государственной власти в целом и прокуратуры в частности. Иначе это может привести к нарушению принципа законности, сделать невозможным эффективное проведение федеральной и региональной политики, мешать полноценно реализовывать социально-экономические и иные программы. Поэтому самый главный элемент

контроля в сфере местного самоуправления – контроль за законностью издаваемых нормативных правовых актов. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ [3] прокурорский надзор за соответствием закону правовых актов местных органов власти представляет собой одну из составных частей надзора за соблюдением и применением законов. Данный вид надзора представляет собой деятельность прокурора по выявлению этих актов и реагирование на нарушения в установленных законом процессуальных формах, вплоть до обращения, в случае необходимости, в суд. Организация такой работы является достаточно сложным и длительным процессом, исследованию которого посвящены труды как отечественных, так и зарубежных специалистов по различным отраслям права.

Тот факт, что воспрепятствовать принятию несоответствующего закону муниципального правового акта гораздо легче, нежели опротестовать его после принятия, обусловило существование такого вида прокурорской деятельности как участие в нормотворческом процессе органов местного самоуправления, что само по себе также является надзором за законностью муниципальных правовых актов. Детальное изучение прокуратурой проектов нормативно-правовых актов представительных органов местного самоуправления, оценка их с точки зрения соответствия установленным требованиям законодательства и подготовка мотивированных заключений способствуют предупреждению принятия правовых норм, противоречащих действующему законодательству.

Прокурор, выполняя функцию надзора за законностью нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, предоставляет правовую оценку проектам актов с точки зрения их соответствия действующему законодательству, вносит предложения, направленные на совершенствование таких проектов, предупреждает принятие актов, противоречащих законам, способствует принятию более совершенных актов [4].

Проблема обеспечение законности – это не только теоретическая, но и, прежде всего, методологическая проблема. Ее успешное решение возможно при условии использования наработок теоретиков права по вопросу гарантий законности [5]. Вместе с тем, работа правового механизма по обеспечению законности деятельности органов местного самоуправления далеко не идеальна, и требует совершенствования, прежде всего, на высшем законодательном уровне. Накопленный общей теорией права в этой части функционал знаний может быть продуктивно использован для разработки теоретической модели механизма обеспечения законности.

С практической же точки зрения, достижение поставленных целей для соблюдения принципа законности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, возможно лишь путем тесной взаимосвязи государственного и общественного контроля, что возможно методом. Это можно выполнить с помощью синтеза прокурорского и административного контроля, которые являются главными инструментами обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления.

По нашему мнению, одним из важных направлений совершенствования организации нормотворческой деятельности на местах является также усиление внимания правотворческих структур к общественному мнению, активизация участия граждан в принятии муниципальных нормативных правовых актов. Однако прокурорский надзор неспособен своевременно и быстро выявить сформировавшиеся нарушения в нормотворческой деятельности. А сами нарушения законности в деятельности органов местного самоуправления чаще всего обусловлены низкой теоретической и правовой подготовкой должностных лиц муниципальных образований. Все это вызывает необходимость мониторинга деятельности органов местного самоуправления и оказания им квалифицированной помощи в разработке нормативно-правовых актов. Поэтому с этой целью необходимо создание федерального исследовательского центра мониторинга проблем

местного самоуправления и муниципального права, который будет осуществлять мониторинг способствовать консультационному сопровождению нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

### ***Список литературы***

1. Лопатина С. Правовой акт органа и должностного лица местного самоуправления как источник права: обще-теоретический аспект // Правоведение. – 2000. – №2. – С. 26–31.

2. Административное право Российской Федерации: Учеб. для студентов учреждений сред. проф. образования, обучающихся по специальностям 0201 – Правоведение, 0202 – Право и орг. соц. обеспечения, 0203 – Правоохранит. деятельность / В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 207 с.

3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

4. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – 192 с.

5. Беркович Е.Ф. Прокурорский надзор в системе местного самоуправления // Законность. – 2007. – №11 – С. 14–16.