

УДК 342.553  
DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-52-55

**Белясов Сергей Николаевич**  
**Sergey N. Belyasov**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права  
Государственный гуманитарно-технологический университет (142611, Московская область,  
Орехово-Зуево, ул. Зеленая, 22)

candidate of sciences (law), associate professor, associate professor of the public law chair  
State university of humanities and technology (22 Zelyonaya st., Orekhovo-Zuyevo, Moscow region,  
Russian Federation, 142611)

E-mail: belyasov\_sergei@mail.ru

### **Теоретико-правовые подходы в определении понятия «муниципальное нормотворчество»**

### **Theoretical and legal approaches in defining the notion “municipal rule-making”**

В научной статье рассмотрены общие теоретические положения, касающиеся особенностей муниципального нормотворчества. Сформулировано определение понятия «муниципальное нормотворчество», которое предлагается использовать в науке и в действующем законодательстве, закрепив его в нормах статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** муниципальное нормотворчество, муниципальные нормативные правовые акты, закон, демократия, устав, муниципальный правовой акт.

The article considers general theoretical provisions concerning the peculiarities of municipal rulemaking. The definition of the concept of “municipal rulemaking” has been formulated, it is proposed to be used in science and in the current legislation by enshrining it in article 2 of the Federal act no. 131-FZ of 6 October, 2003 (in the version of 29 December, 2017) “On general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation”.

**Keywords:** municipal rulemaking, municipal laws and regulations, law, democracy, charter, municipal legal act.

Одним из важнейших институтов современного российского общества является местное самоуправление. Форма самоорганизации граждан, с учетом специфики ее становления и эволюции, доказала свою эффективность и необходимость в качестве определенного уровня публичной власти, которая во взаимосвязи с элементами рыночной экономики представляет собой часть гражданского общества в России. Основная задача муниципальных органов, являющихся основой местного самоуправления, — создание условий для повышения качества уровня жизни населения муниципальных территориальных образований.

Структура системы нормативных правовых актов Российской Федерации имеет специфику, обусловленную федеративным устройством

государства. Система нормативных правовых актов имеет трехступенчатую структуру и состоит из массива правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней. Муниципальные нормативные правовые акты принимаются органами местного самоуправления и муниципальными образованиями.

Анализ положений норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) [1] позволяет классифицировать виды нормативных правовых муниципальных актов:

а) устав муниципального образования — нормативный правовой акт, который закрепляет правовой статус муниципального образования.

© Белясов С.Н., 2019

В нем представительным органом муниципального образования определяется функциональная деятельность органов местного самоуправления. Устав в обязательном порядке устанавливает основы осуществления финансово-экономической, организационной деятельности местного самоуправления;

б) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе) граждан, и иные правовые акты представительного органа муниципального образования. К ним принято относить решения, которые устанавливают правила функционирования представительного органа муниципального образования, а также решения по общим вопросам, которые обязательны для исполнения на территории муниципального образования;

в) правовые акты главы местного самоуправления, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления [2, с. 22].

В последнее время система нормотворчества в России стала претерпевать значительные количественные перемены. В частности, по состоянию на 31 января 2018 года в информационном банке данных Министерства юстиции Российской Федерации содержалось: 51 371 нормативный правовой акт федеральных органов исполнительной власти, 1 293 992 нормативных правовых акта субъектов Российской Федерации и 6 498 138 нормативных правовых актов муниципальных образований [3]. Таким образом, количество нормативных правовых актов муниципальных образований более чем в пять раз превышает количество региональных нормативных правовых актов и более чем в 126 раз — количество федеральных ведомственных нормативных правовых актов.

Приведенные статистические данные актуализируют исследование вопросов, связанных с муниципальным нормотворчеством.

Исследование сущности и содержательных характеристик муниципального нормотворчества представляется невозможным без формулировки его определения.

Термин «нормотворчество» состоит из двух частей. Первая часть термина «норма» означает правило или предписание, которое действует в определенной сфере общественных отношений, подлежащей правовой регламентации. Норма также означает властное предписание для регулирования поведения определенных субъектов в сложившейся ситуации. Вторая составляющая рассматриваемого термина — «творчество»

представляет собой процедуру разработки и создания нормативного правового акта.

Анализ действующего законодательства России показывает, что в нормативных положениях действующего законодательства нет правового определения указанного термина. В правовой литературе имеются лишь авторские определения понятия «нормотворчество», разработанные учеными, специализирующимися в области теории права, конституционного, а также и муниципального права. Например, К.И. Гринченко отмечает, что в упрощенном значении нормотворчество — это деятельность, направленная на создание нормативных актов [4, с. 143].

О.В. Беляева и Л.А. Алексеева пишут о том, что в правовой литературе понятие «нормотворчество» принято рассматривать в двух аспектах — узком и широком. Например, профессор В.В. Лазарев в узком смысле под нормотворчеством предлагал понимать государственную деятельность, которая завершает процесс формирования права, что означает возведение воли государства в ранг закона. В широком смысле под понятием «нормотворчество» профессор В.К. Бабаев подразумевал связь государства с народом в процессе создания правовых актов [5, с. 19].

Исходя из трактовки С.С. Алексеевым понятия «нормативный акт», нормотворчество представляет собой деятельность по изданию компетентными органами официальных документов, содержащих общеобязательные юридические нормы — правила поведения [6, с. 247].

Некоторые авторы отождествляют нормотворчество с правотворчеством. Так, Г.А. Борисов характеризует правотворчество как важнейшую организационно-правовую форму осуществления властных полномочий, результатом которой является принятие нормативных правовых актов [7, с. 189].

А.В. Галицков и А.В. Крысанов, рассматривая отдельные вопросы нормотворчества муниципальных органов, предлагают акцентировать внимание на понятии «муниципальный правовой акт», легальное определение которого законодатели закрепили в статье 2 Закона № 131-ФЗ. По мнению указанных ученых, указанное определение является ключевым понятием муниципального нормотворчества [8, с. 10].

С.А. Авакьян раскрывает понятие муниципального нормотворчества через понятие и сущностные признаки муниципального нормативного правового акта, понимая под нормотворчеством процесс принятия документально оформленных нормативных муниципальных

правовых актов, носящих обязательный характер в границах соответствующего муниципального образования, по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления законодательством федерального или регионального уровня, осуществляемый населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления [9, с. 91].

Исследование феномена муниципального нормотворчества проводилось Л.А. Тхабисимовой [10]. Однако автор не формулирует определение муниципального нормотворчества, ограничиваясь его сущностной характеристикой.

Е.С. Шугрина предлагает следующее определение муниципального нормотворчества: «осуществляемая в установленном уставом муниципального образования и иными нормативно-правовыми актами органов и должностных лиц местного самоуправления процессуальном порядке деятельность по созданию, изменению и дополнению общеобязательных правил поведения по вопросам местного значения» [11, с. 54].

Нормотворчество, как представляется, следует признать одним из приоритетных направлений деятельности муниципальных органов и муниципальных образований, поскольку посредством исследуемого института формируются правила, местные властные предписания, являющиеся обязательными для всех граждан и иных субъектов права на определенной территории. Иными словами, посредством нормотворчества издаются нормативные правовые акты местного уровня, предоставляющие возможность осуществлять эффективное управление на территории муниципального образования.

Конституционные положения, касающиеся местного самоуправления, закрепленные в муниципальном законодательстве, служат правовым фундаментом для нормотворческого процесса муниципальных органов и населения. Нормативные акты муниципальных органов являются наиболее многочисленными источниками права, наиболее приближенными к местному социуму и его традициям, укладам. Они образуют необходимый правовой режим, позволяющий обеспечить должный правопорядок на территории муниципалитета.

В.К. Бабаев писал, что нормотворчества не было бы вообще, если бы оно не тяготело к созданию норм, соответствующих типизации, эко-

номическим, политическим, психологическим структурам социума, на которые опирается право в соответствии с общими механизмами развития социума [12, с. 461].

Обращаясь к участию в нормотворчестве органов местного самоуправления, можно определить некоторые особенности:

— волеизъявление законодателя в процессе создания юридических норм должно соответствовать потребностям и интересам общества как неотъемлемого базиса для муниципального нормотворчества;

— муниципальное нормотворчество не должно быть противопоставлено устоявшимся нормам человеческого общежития;

— законодатель должен иметь в виду специфические закономерности, присущие социальным отношениям и не может игнорировать свойства права как такового.

В связи с этим необходимо помнить, что муниципальное нормотворчество призвано удовлетворять общественные и правовые интересы развивающегося социума и муниципалитетов, все эти изменения должны находить соответствующее отражение и фиксацию.

Исходя из названных особенностей, можно выделить функции муниципального нормотворчества, к числу которых относятся:

— обновление правового материала;  
— восполнение пробелов и коллизий в праве;  
— упорядочивание правовой системы [10, с. 33—34].

Ключевой функцией является деятельность, связанная с обновлением права, осуществление которой может позволить своевременно реагировать на меняющиеся жизненные реалии и возникающие потребности местного населения в форме разработки новых или откорректированных нормативных директив, замены неработающих правовых предписаний, либо противоречащих новым нормам права. Восполнительная функция играет вспомогательную роль. Упорядочивание вытекает из двух первых функций и обусловлено потребностью в упрощении и облегчении пользования собственно правом.

Проведенный анализ свидетельствует об отсутствии в научной литературе общепринятого подхода к определению понятия «нормотворчество». Большинство ученых оперируют в своих трудах общим понятием нормотворчества как деятельности, направленной на создание нормативных актов. В правовой литературе отсутствует также специальное понятие «муниципальное нормотворчество». Представляется,

что этот пробел должен быть исправлен. Анализ теоретико-правовых подходов к определению понятия «муниципальное нормотворчество» позволяет сформулировать следующее определение, которое представляется достаточно полным и логичным. Муниципальное нормотворчество — это санкционированная государством деятельность муниципальных образований и органов местного самоуправления по созданию общеобязательных правил поведения — норм, воплощаемых в принимаемых местным самоуправлением актах, имеющих нормативно-правовой характер, выполняющая функции обновления нормативно-правового материала, восполнения пробелов в праве и упорядочения действующих нормативных правовых актов.

Представляется целесообразным дополнить частью 1 статьи 2 Закона № 131-ФЗ абзацем, содержащим предлагаемое определение. Его закрепление на законодательном уровне будет способствовать формированию как в научной среде, так и на практике единого подхода к определению понятия «муниципальное нормотворчество».

### Примечания

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 40, ст. 3822; 2019. № 30, ст. 4128.

2. Дырда С.Г. Нормотворчество муниципальных образований // *Российская юстиция*. 2013. № 3. С. 21—23.

3. Нормативные правовые акты Российской Федерации. Информационные банки данных // Официальный сайт Минюста России. URL: <http://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 31.01.2018).

4. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015. 208 с.

5. Беляева О.В., Алексеева Л.А. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2016. № 1. С. 19—21.

6. Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для вузов. 3-е изд. М.: НОРМА, 2005. 458 с.

7. Борисов Г.А. Теория государства и права: учебник. Белгород: БелГУ, 2007. 292 с.

8. Галицков А.В., Крысанов А.В. Муниципальное нормотворчество: отдельные вопросы теории и практики // *Вестник Уральского юридического института МВД России*. 2017. № 1. С. 9—13.

9. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. 544 с.

10. Тхабисимова Л.А. К вопросу о понятии муниципального нормотворчества // *Вестник Карагандинского университета*. Серия: Право. 2014. № 3 (75). С. 32—38.

11. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 672 с.

12. Теория государства и права: учебник / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2004. 715 с.

### References

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: federal law of 6 October, 2003 no. 131-FZ (as amended on August 02, 2019). *Collection of legislative acts of the RF*, 2003, no. 40, art. 3822; 2019, no. 30, art. 4128. (In Russ.)

2. Dyrda S.G. Rulemaking of municipality. *Russian Justice*, 2013, no. 3, pp. 21—23. (In Russ.)

3. Laws and Regulations of the Russian Federation. Information banks of data. *Official site of the Ministry of Justice of the Russian Federation*. URL: <http://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (accessed 31.01.2018). (In Russ.)

4. Grinchenko K.A. Sources of municipal law of the Russian Federation / ed. S.E. Channov. Moscow: DMC Press, 2015. 208 p. (In Russ.)

5. Belyaeva O.V., Alekseeva L.A. Rulemaking activity of local government. *Municipal service: legal issues*, 2016, no. 1, pp. 19—21. (In Russ.)

6. Alekseev S.S. Theory of state and law: textbook for universities. 3rd ed. Moscow: NORMA Publ., 2005. 458 p. (In Russ.)

7. Borisov G.A. Theory of state and law: textbook. Belgorod: Belgorod State University Publ., 2007. 292 p. (In Russ.)

8. Galitskov A.V., Krysanov A.V. Municipal rulemaking: separate issues of theory and practice. *Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 1, pp. 9—13. (In Russ.)

9. Avakian S.A., Lutzer V.L., Peshin N.L., etc. Municipal law of Russia: studies. / resp. ed. by S.A. Avakyan. Moscow: Prospect Publ., 2009. 544 p. (In Russ.)

10. Tkhabisimova L.A. To the question about the concept of municipal rule-making. *Bulletin of the Karaganda University. Series Right*, 2014, no. 3 (75), pp. 32—38. (In Russ.)

11. Shugrina E.S. Municipal law of the Russian Federation: studies. 2nd ed., rev. and exp. Moscow: TK Velby, publishing house Prospect, 2007. 672 p. (In Russ.)

12. Theory of State and Law: textbook / ed. V.K. Babaev. Moscow: Jurist Publ., 2004. 715 p. (In Russ.)