

**НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ:  
ПРОБЛЕМА КАЧЕСТВЕННОЙ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПУТИ ИХ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**С. М. Бекетова**

*Воронежский государственный университет, Правительство Воронежской области*

**М. В. Глухова**

*Правительство Воронежской области*

**NORMATIVE ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES  
AT THE PRESENT STAGE: THE PROBLEM OF HIGH-QUALITY  
PREPARATION OF MUNICIPAL REGULATORY LEGAL ACTS  
AND WAYS TO IMPROVE THEM (ON THE EXAMPLE  
OF THE VORONEZH REGION)**

**S. M. Beketova**

*Voronezh State University, Government of the Voronezh Region*

**M. V. Glukhova**

*Government of the Voronezh Region*

**Аннотация:** рассматривается проблема повышения качества муниципального нормотворчества, исследуется соответствующий опыт Воронежской области и иных субъектов Российской Федерации, предлагаются возможные направления деятельности по совершенствованию и повышению уровня законности муниципальных нормативных правовых актов. Отдельно освещается вопрос организации мониторинга нормативных правовых актов всех уровней публичной власти на соответствие действующему законодательству как основного инструмента обеспечения их законности.

**Ключевые слова:** нормативные правовые акты, муниципальное нормотворчество, законность муниципальных правовых актов, мониторинг нормативных правовых актов.

**Abstract:** the article deals with the problem of improving the quality of municipal rulemaking, examines the relevant experience of the Voronezh region and other subjects of the Russian Federation, suggests possible areas of activity to improve and increase the level of legality of municipal regulatory legal acts. The issue of organizing monitoring of regulatory legal acts of all levels of public authority for compliance with the current legislation as the main tool for ensuring their legality is highlighted separately.

**Key words:** normative legal acts, municipal rulemaking, legality of municipal legal acts, monitoring of normative legal acts.

В современный период правовая система Российской Федерации характеризуется увеличением количества нормативных актов на всех

уровнях публичной власти. Нормотворчество на всех уровнях публичной власти отличается высокой степенью динамичности в регулировании широкого спектра общественных отношений. В связи с этим особую актуальность приобрета-

ет создание механизма, обеспечивающего возможность быстрого и эффективного поиска правовой информации на всех уровнях.

Большая часть общественных отношений регулируется на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Однако особое значение имеет муниципальное правовое регулирование, осуществляемое на уровне публичной власти, наиболее приближенном к населению. Как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в послании Федеральному Собранию 21 февраля 2023 г., «огромную роль в укреплении гражданского общества, в решении повседневных проблем играет местное самоуправление – самый близкий к людям уровень публичной власти. От его работы во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны»<sup>1</sup>.

От нормотворческой деятельности в муниципалитетах зависит качество решаемых местной властью задач, выполняемых функций и предоставляемых услуг, что напрямую оказывает влияние на уровень жизни населения и эффективность ведения бизнеса. В результате принятия незаконных правовых актов, правовой неурегулированности общественных отношений нарушаются конституционные права и законные интересы граждан, в том числе социально незащищенных категорий населения. В связи с этим в последнее время в юридической литературе значительное внимание уделяется вопросам повышения качества правотворческой деятельности, проблеме эффективной организации мониторинга нормативных актов.

Действующая редакция ст. 132 Конституции Российской Федерации закрепляет вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти. Данное положение нашло свое отражение в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup>. Указанное конституционное изменение, с одной стороны, нормативно закрепило уже сложившееся положение дел, с другой – позволило по-новому взглянуть на деятельность

местного самоуправления как в целом, так и по решению отдельных задач. Одной из таких задач является обеспечение законности муниципального нормотворчества<sup>3</sup>.

Правовым средством по обеспечению законности муниципальных нормативных правовых актов является ведение их регистра, осуществляемое правовым управлением правительства Воронежской области (далее – регистр муниципальных актов) это часть важной работы по формированию единого правового пространства на территории Российской Федерации.

Деятельность по ведению регистра муниципальных актов осуществляется в соответствии с федеральными законами от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законами Воронежской области от 30 марта 2009 г. № 15-ОЗ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области», от 11 ноября 2009 г. № 135-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области отдельными государственными полномочиями Воронежской области по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области», постановлениями правительства Воронежской области от 22 января 2009 г. № 13 «Об организации ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области», от 30 ноября 2009 г. № 1018 «О мерах по реализации Закона Воронежской области “О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Воронежской области отдельными государственными полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области”»<sup>4</sup>.

Регистр ведется в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 21.02.2023).

<sup>2</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2021).

<sup>3</sup> См.: *Хобраков Д. Ц.* О контроле органов местного самоуправления за законностью муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 7–10.

<sup>4</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Если проанализировать муниципальные нормативные правовые акты, в отношении которых в 2022 г. была проведена юридическая экспертиза, то большую их часть составили акты, регулирующие финансовые правоотношения (решения представительных органов муниципальных образований об утверждении местных бюджетов, постановления местных администраций об утверждении муниципальных программ), административные регламенты предоставления муниципальных услуг, акты об организации деятельности представительных органов местного самоуправления, акты, регулирующие оплату труда муниципальных служащих, реализацию полномочий в сфере гражданской обороны и противодействию чрезвычайным ситуациям, акты в сфере муниципального контроля.

По результатам проведенной в 2022 г. экспертизы нарушения действующего законодательства выявлены в 1648 актах, что составляет примерно 10 % от общего числа проведенных экспертиз. Это подтверждает, что проблема их качественной подготовки по-прежнему остается актуальной.

Можно согласиться с мнением авторов – исследователей проблем муниципального нормотворчества, что основными факторами, влияющими на качество муниципальных нормативных правовых актов, являются нехватка специалистов (особенно в сельских поселениях), отсутствие необходимой кадровой и финансовой поддержки муниципальных образований со стороны субъектов Российской Федерации, слабое взаимодействие между муниципальными образованиями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по правовым вопросам, недостаточная консультативная и методическая помощь органам местного самоуправления муниципальных образований, частое изменение норм федерального и регионального законодательства<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> См., например: *Бычкова Е. И.* Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов //

В качестве решения проблемы высказывалась идея о создании на уровне муниципальных районов постоянно действующего центра по мониторингу состояния актов муниципального района и поселений, входящих в его состав<sup>6</sup>. Несмотря на невозможность полного внедрения данного предложения на территории Воронежской области на сегодняшний день, необходимость усиления роли юридических служб муниципальных районов области в оказании правовой помощи органам местного самоуправления городских и сельских поселений представляется очевидной.

Современный этап развития российского законодательства характеризуется высокой степенью изменчивости. Так, в 2022 г. заметно расширились полномочия Правительства Российской Федерации в регулировании различных сфер общественных отношений: лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, включения в реестр, а также иных разрешительных режимов, установленных законодательством Российской Федерации, осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на основании Федеральных законов от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», установления порядка и случаев изменения существенных условий государственных и муниципальных контрактов, предметом которых является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, сферы государственных и муниципальных услуг, государственной социальной помощи и т. д.

Во исполнение новых норм законодательства Правительством Российской Федерации

Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7 ; *Багмет А. М., Бычкова Е. И.* Некоторые проблемы муниципального правотворчества. Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9.

<sup>6</sup> См.: *Вантеева Н. В.* Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 7.

принят ряд постановлений, регулирующих особенности осуществления установленных законом видов деятельности (в частности, в сфере государственного и муниципального контроля (надзора), земельного законодательства, предоставления государственных услуг, а также субсидий субъектам предпринимательской деятельности).

Принятие нормативных правовых актов федерального уровня влечет необходимость проведения оперативной работы с органами местного самоуправления муниципальных образований, направленной на обеспечение единого образного применения данных правовых норм, своевременной актуализации действующих муниципальных правовых актов в соответствующих областях законодательства.

Как показала практика ведения регистра муниципальных актов, в 2022 г. больше всего несоответствий законодательству было выявлено в административных регламентах предоставления муниципальных услуг, касающихся регулирования вопросов земельных правоотношений и градостроительства. В частности, в муниципальных нормативных актах, регулирующих процедуру предоставления земельных участков, не учтены внесенные в Земельный кодекс Российской Федерации изменения. Административные регламенты по предоставлению муниципальных услуг содержали положения, основанные на нормах ранее действовавшей редакции Земельного кодекса Российской Федерации либо вообще утративших силу.

Аналогичные нарушения выявлены в административных регламентах по предоставлению муниципальных услуг «Выдача разрешения на строительство» и «Выдача разрешения на ввод в эксплуатацию». Соответствующие муниципальные нормативные правовые акты не учитывали изменения, внесенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации, устанавливающий перечни документов, подлежащих представлению заявителем при обращении за муниципальной услугой, а также документов, подлежащих истребованию в рамках межведомственного информационного взаимодействия. Тем самым создавалась угроза нарушения прав граждан, субъектов предпринимательской деятельности, обращающихся за получением данных муниципальных услуг.

Представляется, что для повышения качества нормативных правовых актов органов мест-

ного самоуправления, их синхронизации с правовыми актами Российской Федерации и Воронежской области особое внимание следует уделить вопросам надлежащей организации правового мониторинга в системе органов публичной власти, в том числе на уровне муниципальных образований.

В юридической литературе неоднократно высказывались мнения о том, что работа по ведению регистра муниципальных правовых актов должна представлять собой не только разработку новых актов, но и деятельность по их своевременной актуализации, а также признанию утратившими силу тех из них, положения которых не соответствуют действующему законодательству. Своего рода «расчистка» законодательства, проводимая на регулярной основе, позволит «упростить» нормативную базу, повысить ее качество и эффективность.

Мониторинг нормативных актов можно рассматривать как одну из стадий законодательного процесса и как этап правотворческой деятельности уполномоченных органов<sup>7</sup>. На сегодняшний день на уровне Российской Федерации отсутствует нормативный правовой акт, регулирующий порядок проведения мониторинга на соответствие нормативных актов изменениям в законодательстве Российской Федерации.

Если принять во внимание значительное усложнение общественных отношений в экономической, социальной, политической сферах и повышение темпов процессов информатизации, то нормативное закрепление вопросов организации качественного мониторинга на различных уровнях публичной власти приобретет особую актуальность.

В Воронежской области в настоящее время действует Закон от 20 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области»<sup>8</sup>, который распространяет свое действие на органы государственной власти области и не затрагивает деятельность органов местного самоуправления. Указанным законом закрепляются несколько видов мониторинга, в том числе мониторинг для установления со-

<sup>7</sup> Подробнее о мониторинге правоприменения как стадии законодательного процесса см.: Бекетова С. М. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в современный период // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2013. № 1 (14). С. 25–31.

<sup>8</sup> Молодой коммунар. 2011. № 8.

ответствия действующих нормативных правовых актов Воронежской области федеральному законодательству, который проводится для обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Следует согласиться с мнением о том, что мониторинг нормативных правовых актов в целях проверки их соответствия действующему законодательству является не менее важной деятельностью, чем мониторинг правоприменения, который осуществляется в Российской Федерации на основании Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>9</sup>. При этом, как отмечают ученые, качественный мониторинг обеспечивает не только научно обоснованный подход к принимаемым нормативным актам, но и согласованность системы законотворчества в целом<sup>10</sup>. Кроме того, с учетом актуальности борьбы с коррупционными проявлениями наличие значительного объема недействующих либо подлежащих отмене нормативных правовых актов может выступать в качестве скрытых предпосылок для совершения коррупционных правонарушений.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации по вопросу организации проведения мониторинга муниципальных нормативных правовых актов показал, что в других регионах имеется положительный опыт решения данного вопроса. Например, в Нижегородской и Архангельской областях координация проведения мониторинга муниципальных нормативных правовых актов возложена на структурное подразделение органа государственной власти, обеспечивающего ведение их регистра.

Основными направлениями мониторинга являются обобщение практики принятия муниципальных правовых актов, практики прокурорского реагирования, судебной практики, а также разработка предложений по совершенствованию муниципальных нормативных правовых актов. При этом органы местного самоуправления муниципальных образований разрабатывают свои правовые акты, устанавливающие порядок проведения мониторинга. Указанные правовые акты определяют ответственные струк-

турные подразделения, проводящие мониторинг, его периодичность, а также оформление результатов. В качестве положительного примера можно назвать муниципальные правовые акты о порядке проведения мониторинга, принятые на территории Московской области.

Интересен опыт Ямало-Ненецкого автономного округа, на территории которого действует Закон от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе», закрепляющий комплексный подход к вопросам проведения различных видов мониторинга и определяющий перечень субъектов, которые наделяются правом осуществлять те или иные его виды. При этом данный закон различает мониторинг нормативных правовых актов и мониторинг правового поля. Последний может осуществляться в том числе органами местного самоуправления и общественными организациями, тогда как мониторинг нормативных правовых актов осуществляется органами государственной власти округа.

В Воронежской области порядок проведения мониторинга муниципальных нормативных правовых актов на сегодняшний день не урегулирован. Вместе с тем опыт ведения регистра однозначно свидетельствует о его необходимости. Очевидно также, что данная работа должна быть централизована и направлена на обеспечение единого правового пространства на всей территории Воронежской области, что будет учитывать как принцип единства публичной власти на территории региона, так и самостоятельность местного самоуправления.

Как справедливо отмечает Д. Ц. Хобраков, принцип единства системы публичной власти в части контроля за законностью актов муниципального нормотворчества выражается в единстве подходов всех уровней публичной власти к выявлению, устранению и предупреждению правотворческих дефектов. Эти подходы должны быть едиными на всей территории страны, вне зависимости от различий в финансовом и кадровом обеспечении этой деятельности на уровне регионов и муниципалитетов, исторических и иных местных традиций<sup>11</sup>.

С учетом имеющегося опыта в иных субъектах Российской Федерации для улучшения качества подготовки нормативных актов, принима-

<sup>9</sup> Рос. газета. 2011. № 110.

<sup>10</sup> См.: Алексеев А. Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Рос. юстиция. 2001. № 10. С. 13–14.

<sup>11</sup> См.: Хобраков Д. Ц. Указ. соч. С. 10.

емых органами местного самоуправления на территории Воронежской области, предлагает осуществить ряд мероприятий.

Во-первых, необходимо обеспечить организацию мониторинга нормативных правовых актов органов местного самоуправления на регулярной основе. В муниципалитетах должны быть назначены должностные лица, ответственные за данное направление, а также приняты муниципальные правовые акты о порядке проведения мониторинга. Особое место здесь будет занимать деятельность правового управления правительства Воронежской области по оказанию помощи органам местного самоуправления в виде периодической подготовки информации об изменениях федерального и областного законодательства. Исходя из принципа единства структуры публичной власти на территории субъекта Российской Федерации, к подготовке данной информации целесообразно привлекать иные структурные подразделения правительства области, а также исполнительные органы Воронежской области в пределах их компетенции.

Представляется целесообразной разработка модельных актов о внесении соответствующих изменений в муниципальные нормативные правовые акты по итогам проведенного мониторинга. Данная работа должна будет проводиться на регулярной основе.

Следует отметить уже имеющуюся положительную практику подобной деятельности. Например, разработанные в 2021–2022 гг. и направленные в муниципалитеты модельные акты об утверждении положений об осуществлении муниципального контроля, порядке разработки административных регламентов предоставления муниципальных услуг позволили значительно повысить качество принятых в этой сфере правовых актов, добиться единообразия в муниципальном правотворчестве.

Во-вторых, следует усилить роль и значение юридических служб администраций муниципальных районов по взаимодействию с органами местного самоуправления городских и сельских поселений, расположенных на их территориях.

Отсутствие квалифицированных специалистов в поселениях обуславливает необходимость оказания дополнительной правовой и методической помощи, содействия в обработке того массива правовой информации, которая транс-

лируется в органы местного самоуправления от органов государственной власти Воронежской области. В настоящее время такая функция у муниципальных районов нигде не закреплена.

В-третьих, в целях своевременной корректировки муниципальных нормативных правовых актов следует продолжать практику подготовки регулярных обзоров экспертных заключений правового управления на муниципальные нормативные правовые акты, а также обзоров актов реагирования органов прокуратуры. Своевременное принятие к сведению данной информации позволит устранить не только выявленное нарушение в срок, но и несоответствие еще на стадии разработки проекта нормативного акта.

Полагаем целесообразным предусмотреть в законодательстве Воронежской области о порядке ведения регистра обязательность рассмотрения подобной аналитической информации для органов местного самоуправления, а также представление сведений в правовое управление об итогах ее рассмотрения и принятых мерах.

Представляется, что принятие данных мер позволит повысить качество нормативных правовых актов органов местного самоуправления, укрепит уровень законности в Воронежской области.

#### Библиографический список

*Алексеев А. Н.* К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Рос. юстиция. 2001. № 10. С. 13–14.

*Бекетова С. М.* Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в современный период // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. 2013. № 1 (14). С. 25–31.

*Бычкова Е. И.* Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 7–13.

*Багмет А. М., Бычкова Е. И.* Некоторые проблемы муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 8–17.

*Вантеева Н. В.* Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 7–15.

*Хобраков Д. Ц.* О контроле органов местного самоуправления за законностью муниципальных нормативных правовых актов и их проектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 10. С. 7–10.

### References

*Alekseev A. N.* On the question of the concept and essence of legal monitoring // Russian Justice. 2001. No. 10. P. 13–14.

*Beketova S. M.* Features of the legislative process in the subjects of the Russian Federation in the modern period // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2013. No. 1 (14). P. 25–31.

*Bychkova E. I.* Some aspects of systematization of municipal legal acts // State power and local self-government. 2017. No. 7. P. 7–13.

*Bagmet A. M., Bychkova E. I.* Some problems of municipal law-making. State power and local self-government. 2021. No. 9. P. 8–17.

*Vanteeva N. V.* Ensuring the quality of acts of municipal law-making // Constitutional and municipal law. 2012. No. 4. P. 7–15.

*Khobrakov D. Ts.* On the control of local self-government bodies over the legality of municipal regulatory legal acts and their projects // State power and local self-government. 2021. No. 10. P. 7–10.

---

Воронежский государственный университет,  
Правительство Воронежской области

**Бекетова С. М.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного и муниципаль-  
ного права, заслуженный юрист Российской  
Федерации, руководитель правового управления  
E-mail: sbeketova@govvrn.ru

Правительство Воронежской области

**Глухова М. В.**, кандидат юридических наук, на-  
чальник отдела регистра муниципальных право-  
вых актов правового управления  
E-mail: mglukhova@govvrn.ru

*Поступила в редакцию: 20.03.2023*

#### Для цитирования:

*Бекетова С. М., Глухова М. В.* Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления на современном этапе : проблема качественной подготовки муниципальных нормативных правовых актов и пути их совершенствования (на примере Воронежской области) // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 2 (53). С. 62–68. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/62-68>

Voronezh State University, Government of the  
Voronezh Region

**Beketova S. M.**, PhD of Legal Sciences, Associate  
Professor of Constitutional and Municipal Law  
Department, Honored Lawyer of the Russian Fed-  
eration, Head of the Legal Department  
E-mail: sbeketova@govvrn.ru

Government of the Voronezh Region

**Glukhova M. V.**, PhD of Legal Sciences, Head of  
the Register of Municipal Legal Acts of the Legal  
Department  
E-mail: mglukhova@govvrn.ru

*Received: 20.03.2023*

#### For citation:

*Beketova S. M., Glukhova M. V.* Normative activity of local self-government bodies at the present stage: the problem of high-quality preparation of municipal regulatory legal acts and ways to improve them (on the example of the Voronezh region) // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2023. № 2 (53). P. 62–68. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2023/2/62-68>