

Меркулов П. А., Смирнова Ю. М.

# Конституционно-правовая природа правотворческой деятельности органов местного самоуправления

**Меркулов Павел Александрович**

Орловский филиал РАНХиГС  
Директор  
Кандидат философских наук  
director@orel.ranepa.ru

**Смирнова Юлия Михайловна**

Орловский филиал РАНХиГС  
Доцент кафедры «Конституционное и муниципальное право»  
Кандидат юридических наук  
Juli15@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

В статье рассмотрена сущность правотворческой деятельности органов местного самоуправления, раскрыты ее основные принципы. Осуществление такой деятельности на основе рассмотренных принципов способствует обеспечению легитимности их решений.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

органы местного самоуправления, принципы правотворческой деятельности, публичная власть, муниципальная власть, правотворческая компетенция, муниципальные образования

Merkulov P. A., Smirnova Yu. M.

## Constitutional and Legal Nature of Law-making Activity of Local Governments

**Merkulov Pavel Aleksandrovich**

Oryol branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Oryol, Russian Federation)  
Director  
PhD in Philosophy  
director@orel.ranepa.ru

**Smirnova Yulia Mikhailovna**

Oryol branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Oryol, Russian Federation)  
Associate Professor of the Chair "Constitutional and Municipal Law"  
PhD in History  
Juli15@yandex.ru

## ABSTRACT

In the article the essence of law-making activity of local governments is considered, its basic principles are opened. Implementation of law-making activity of local governments on the basis of the considered principles promotes ensuring legitimacy of their decisions.

## KEYWORDS

local governments, principles of law-making activity, public power, municipal authority, law-making competence, municipalities

---

Конституция Российской Федерации установила принципиально новые правовые условия функционирования местного самоуправления, согласно которым органы муниципальных образований (далее — МО) не входят в систему государственной власти и самостоятельны в пределах своих полномочий. Конституционное призна-

ние и гарантирование местного самоуправления, автономно и независимо обеспечивающего решение вопросов местного значения, потребовало уточнения в конституционно-правовой науке имеющихся взглядов и представлений о юридической природе муниципальной деятельности.

Одним из наиболее важных показателей подлинной самостоятельности местного самоуправления по решению вопросов муниципального значения является их правотворческая деятельность. Если функционирование МО регламентируется исключительно нормами федеральных законов и законодательных актов субъектов Федерации, во многом утрачивается конституционно-правовой смысл автономии и независимости муниципалитетов как самостоятельных субъектов публично-правовых отношений. МО должны обладать достаточной правотворческой компетенцией, чтобы вопросы местного значения находили свою реализацию вне ограничений и вмешательства со стороны государственной власти. С другой стороны, самостоятельность органов местного самоуправления, в том числе — по решению вопросов местного значения, не является абсолютной. В ряде случаев требуется регулятивное воздействие федеральных и региональных нормативных правовых актов. В связи с этим возникает проблема поиска и обеспечения надлежащего баланса между конкурирующими принципами самостоятельности местного самоуправления и допустимости правового регулирования местного самоуправления в федеральном законодательстве и нормативных правовых актах субъектов РФ.

В рамках поиска оптимального правового решения по вопросу реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере правотворчества необходимо выяснить и проанализировать правовую природу принципов правотворческой деятельности органов местного самоуправления [7]. Изучив существующий массив принципов правотворческой деятельности, предлагаем рассмотреть наиболее значимые из них для органов местного самоуправления. Так как местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, то и принципы реализации правотворческой деятельности органов местного самоуправления, по нашему мнению, должны исходить из конституционных положений.

Так, на уровне местного самоуправления к числу специальных принципов правотворчества следует отнести, прежде всего, сформулированный Н. С. Бондарем принцип сочетания государственно-властных и публично-корпоративных начал [2]. Для Российской Федерации характерно, что публичная власть реализуется как минимум на двух уровнях — государственном и местном, что вытекает из самой природы публичной власти. Вместе с тем государственная власть проникает и на уровень публичной власти, осуществляемой муниципальными органами, что не подменяет и не исключает самостоятельность местного самоуправления. Несомненным является тот факт, что в отношении МО усиление роли государства должно осуществляться в направлении координации всех процессов федеративного строительства, которые, в свою очередь, оказывают существенное влияние на развитие МО, а не в направлении участия государства в решении вопросов местного значения.

Впервые к проблеме изучения принципов муниципального правотворчества обратился Н. С. Бондарь, определивший следующие принципы:

- комплексности, выделение которого обусловлено комплексной природой муниципального права;
- полноты нормотворческих полномочий по вопросам местного значения;
- законности, верховенства Конституции РФ;
- сочетания государственно-властных и публично-корпоративных начал в муниципальном нормотворчестве [Там же].

В свою очередь, М. Н. Марченко уточняет и дополняет указанный выше перечень принципов. Так, например, принцип законности дополнен конституционностью, что

обусловлено существованием института конституционного контроля и конституционной юстиции в нашем государстве. Кроме того, им названы принципы профессионализма, гуманизма и постоянного технического совершенствования принимаемых актов [8].

Как утверждает Э. Г. Лютиков, среди принципов муниципального правотворчества следует особо выделить принципы объективной обоснованности, смысловой однозначности, модальной сбалансированности [6].

В основу муниципального правотворчества, по мнению А. Н. Кокотова и А. С. Саломаткина, должны быть положены следующие принципы: гласности; демократии; эффективности; использования при подготовке проектов муниципальных актов рациональных правил применительно к конкретным МО; закрепления в регламентах органов местного самоуправления наиболее важных правил подготовки проектов правовых актов; квалифицированного обеспечения правотворческой деятельности (научная экспертиза проектов, аналитическое обеспечение правотворческой работы) [5].

В Законе Орловской области «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» законодатель зафиксировал следующие принципы правотворческой деятельности: законности; отражения в правовых актах интересов населения; демократизма и гласности в процессе разработки и принятия правовых актов; единства, полноты и непротиворечивости системы правовых актов; планомерности и оперативности правотворчества; соблюдения правил юридической техники; обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов; открытости и доступности информации о принятых правовых актах<sup>1</sup>.

Важно отметить, что именно приближенность местного самоуправления к своему источнику власти, т. е. к народу, является главной специфической чертой этого уровня публичной власти, что обусловлено тем, что воля народа определяет особенности и характер функционирования всей системы публичной власти. Издавая нормативные акты, органы государственной власти тем самым легализуют отношения в обществе, запрещая или допуская их. При этом в легализации нуждается и сама публичная власть. Что касается муниципальной власти, то она может быть легализована только в случае муниципальных выборов или референдума, на котором принимаются наиболее важные для данного МО решения. Принятые решения будут носить легитимный характер только в случае правомерной правотворческой деятельности органов местного самоуправления, в рамках реализации функций местного самоуправления или отдельных государственных полномочий, а также издания соответствующего муниципального правового акта.

Данный принцип обусловлен самой сущностью муниципальной власти, которая реализует функции не только государства, но и местных представительных органов. Местные органы самоуправления, принимая нормативные правовые акты, действуют в пределах собственной компетенции и осуществляют полномочия, переданные им непосредственно народом. Данное право населения муниципальных образований в Российской Федерации устанавливается ее Конституцией (ст. 3, 12, 130–133). Сущность рассматриваемого явления определяется природой муниципальной власти, формой реализации которой она выступает [11].

Основная особенность природы муниципальной власти состоит в ее двойственности — в сочетании государственного и общественного. В силу этого муниципальная власть решает дела самостоятельно, но в русле государственной политики. Таким образом, нам видится, что принцип сочетания государственно-властных и пу-

<sup>1</sup> О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ // Орловская правда. 2003, 18 апреля; 2011, 10 августа.

блично-корпоративных начал является основополагающей идеей, исходным положением, которое объективно обусловлено характером существующих отношений.

Д. В. Попов говорит о необходимости установления связи правотворческой деятельности органов местного самоуправления с правоприменительной практикой. Изучение применения этой практики МО дает возможность уполномоченным субъектам выявить недостатки и просчеты правотворческой деятельности органов местного самоуправления, что позволит не только выявить общественные отношения, неурегулированные нормами права, но и оценить эффективность принятых на местах нормативных правовых актов. Такой своевременный анализ правоприменительной практики будет в целом способствовать совершенствованию правотворческой деятельности органов местного самоуправления и повышению качества муниципальных нормативных правовых актов [9]. В рамках воплощения данной связи на практике следует иметь в виду и взаимодействие органов местного самоуправления с государственными органами, например, с органами прокуратуры. В процессе мониторинга состояния законности осуществляется совместный анализ и оценка планов, результатов законопроектной деятельности (правотворческий процесс); качества принятых тем или иным правотворческим органом нормативных правовых актов в соответствии с предоставленной данному органу компетенцией, а также эффективности их практического действия, реализации (правоприменительный процесс) [4; 10].

Поэтому считаем необходимым выделить такой принцип, как связь правотворческой деятельности органов местного самоуправления с правоприменительной практикой.

По нашему мнению, рассмотренный перечень принципов правотворческой деятельности органов местного самоуправления требует дополнений, основанных на нормах как Конституции, так и Федерального закона № 131-ФЗ<sup>1</sup> (далее — ФЗ № 131). Во-первых, путем рассмотрения основных принципов местного самоуправления, прежде всего самостоятельности, во-вторых, посредством определения полномочий, принадлежащих органам местного самоуправления в сфере организации и функционирования, можно выделить:

- соразмерность муниципальных полномочий с материально-финансовыми ресурсами. Для решения вопросов местного значения органам местного самоуправления должно хватать собственных средств, в противном случае указанным органам приходится прибегать к использованию специально предоставляемых им государственных средств (дотаций) для покрытия всех своих расходов. Такая финансовая зависимость от государства значительно ограничивает политическую самостоятельность органов местного самоуправления. Как отметил Н. Н. Литягин, «местное самоуправление — это не только право, но и реальная возможность муниципалитетов решать вопросы местного значения» [цит. по: 3]. Эффективность нормативно-правовых актов органов местного самоуправления связывают, прежде всего, с экономическими (в частности финансовыми) ресурсами, которые имеются в распоряжении органов местного самоуправления;
- ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц. В ФЗ № 131 ответственности органов и должностных лиц посвящена 10 глава. Законодатель выделяет ответственность органов и должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. Реализация полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления связана с ответственным поведением. Принцип виновности деяния является составной частью принципа ответственности, поскольку наполняет карательную функцию справедливостью и соразмерностью, так как потенциал кара-

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

тельного воздействия зависит как от степени, так и от характера вины. Данный принцип предполагает наступление юридической ответственности только для виновных лиц. Это требование, которое касается применения ответственности в отношении лиц, совершивших виновное деяние, не только обращено к правоприменителю, но и влияет на деятельность законодателя. Это выражается в том, что в предусматривающих юридическую ответственность правовых нормах должны закрепляться составы правонарушений, где обязательным признаком выступает вина [1]. Однако в ФЗ № 131 не во всех нормах, предусматривающих юридическую ответственность, обозначены составы правонарушений. В частности, это касается ответственности перед населением (ст. 71) и ответственности перед физическими и юридическими лицами (ст. 76).

Эффективная реализация правотворческой деятельности органов местного самоуправления связана с нормативным закреплением вышеперечисленных принципов на федеральном уровне. На местном уровне необходима их конкретизация, что непременно должно способствовать обеспечению легитимности принятых решений и тем самым делать более качественным процесс осуществления такой деятельности.

## Литература

1. Березовская Е. В. Принципы юридической ответственности как системное образование // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. № 3. С. 84–91.
2. Бондарь Н. С. Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Нижний Новгород, 2002. С. 17–18.
3. Булатов Ю. И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 5. С. 88.
4. Воробьева О. А. Государственная власть в системе публичной власти // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3(13). С. 274.
5. Кокотов А. Н., Саломаткин А. С. Муниципальное право России. М., 2005. С. 311.
6. Лютиков Э. Г. Принципы правотворческого процесса // Общество: политика, экономика, право. 2007. № 1.
7. Ляхова А. И. Проблемы реализации процессуальных принципов в правотворческой деятельности // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 8(14). С. 137.
8. Марченко Т. Н. Теория государства и права. М., 2006.
9. Попов Д. В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 14–17.
10. Семенов А. С. Основы взаимодействия прокуратуры с органами государственной власти и муниципальными органами // Административное и муниципальное право. 2014. № 9.
11. Цгоев Т. В. Правотворческая инициатива. Владикавказ : Изд-во ВГУ, 2008. 156 с.

## References

1. Berezovskaya E. V. *Principles of legal responsibility as system construction* [Printsipy yuridicheskoi otvetstvennosti kak sistemnoe obrazovanie] // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia [Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii]. 2011. N 3. P. 84–91.
2. Bondar N. S. *Law-making as special form of realization of municipal authority* [Pravotvorchestvo kak osobaya forma realizatsii munitsipal'noi vlasti] // Rule-making of municipalities of Russia: contents, equipment, efficiency [Normotvorchestvo munitsipal'nykh obrazovaniy Rossii: sodержanie, tekhnika, effektivnost']. Nizhny Novgorod, 2002. P. 17–18.
3. Bulatov Yu. I. *Content of the principle of financial independence of local government* [Soderzhanie printsipa finansovoi samostoyatel'nosti mestnogo samoupravleniya] // Messenger of the South Ural State University [Vestnik YuUrGU]. 2010. N 5. P. 88.
4. Vorobyova O. A. *The government in system of the public power* [Gosudarstvennaya vlast' v sisteme publicnoi vlasti] // TSU Science Vector [Vektor nauki TGU]. 2010. N 3(13). P. 274.

5. Kokotov A. N., Salomatkin A. S. *Municipal law of Russia* [Munitsipal'noe pravo Rossii]. M., 2005. P. 311.
6. Lutikov E. G. *Principles of law-making process* [Printsipy pravotvorcheskogo protsessa] // Society: policy, economy, law [Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo]. 2007. N 1.
7. Lyakhova A. I. *Problems of realization of the procedural principles in law-making activity* [Problemy realizatsii protsessual'nykh printsipov v pravotvorcheskoi deyatel'nosti] // Historical, philosophical, political and jurisprudence sciences, culturology and study of art. Questions of the theory and practice [Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki]. 2011. N 8(14). P. 137.
8. Marchenko T. N. *Theory of the state and law* [Teoriya gosudarstva i prava]. M., 2006.
9. Popov D. V. *The principles of the organization of rule-making activity in municipalities* [Printsipy organizatsii normotvorcheskoi deyatel'nosti v munitsipal'nykh obrazovaniyakh] // Russian Justice [Rossiiskaya yustitsiya]. 2012. N 3. P. 14–17.
10. Semenov A. S. *Bases of interaction of prosecutor's office with public authorities and municipal bodies* [Osnovy vzaimodeistviya prokuratury s organami gosudarstvennoi vlasti i munitsipal'nyimi organami] // Administrative and municipal law [Administrativnoe i munitsipal'noe pravo]. 2014. N 9.
11. Tsgoyev T. V. *Law-making initiative* [Pravotvorcheskaya initsiativa]. Vladikavkaz : Publishing house of Vladikavkaz Institute of Management [Izd-vo Vladikavkazskogo in-ta upravleniya], 2008. 156 p.