



Столыпинский  
вестник

Научная статья  
Original article  
УДК 342

**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**THE WAYS TO IMPROVE THE LAW-MAKING OF LOCAL SELF-  
GOVERNMENT BODIES**

**Такиуллина Галия Марсовна**, магистрант 3 курс, Институт права, Уфимский университет науки и технологий, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа

**Takiullina Galiya Marsovna**, master's student 3rd year, Institute of Law, Ufa University of Science and Technology, Russia, Republic of Bashkortostan, Ufa

**Аннотация**

В данной статье рассматривает актуальные вопросы развития и совершенствования системы местного самоуправления в современной России. В статье подробно анализируются факторы, влияющие на качество муниципальных правовых актов, и предлагаются конкретные пути и меры для повышения эффективности и законности правотворчества органов местного самоуправления. В частности, обсуждается необходимость установления единых стандартов в области правовой техники, определения форм и порядка взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, а также подготовки квалифицированных кадров на муниципальной службе. Предложенные меры способствуют улучшению уровня жизни населения и более эффективному управлению муниципальными образованиями.

## Summary

This article examines current issues of development and improvement of the local government system in modern Russia. The article analyzes in detail the factors influencing the quality of municipal legal acts and proposes specific ways and measures to increase the efficiency and legality of law-making by local governments. In particular, the need to establish uniform standards in the field of legal technology, determine the forms and procedure for interaction between state authorities and local self-government, as well as the training of qualified personnel in the municipal service is discussed. The proposed measures help improve the standard of living of the population and more efficient management of municipalities.

**Ключевые слова:** *правотворчество, местное самоуправление, городские округа, муниципальные округа.*

**Key words:** *lawmaking, local government, urban districts, municipal districts.*

Развитие местного самоуправления в России в целях повышения качества решения вопросов местного значения в интересах населения и с активным его участием представляется совершенно необходимым. Важное условие этого развития сформулировал в своем послании от 15 января 2020 г. Президент России: «...полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти – могут и должны быть расширены и укреплены»<sup>1</sup>. Именно это обеспечит действительную реализацию целей и задач функционирования единой системы публичной власти в России.

Анализ федерального законодательства о местном самоуправлении в период с 2003 по 2022 года позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется Конституцией. Однако это не означает отсутствие взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

---

<sup>1</sup> Послание Президента России от 15 января 2020 г. // [Электронный ресурс] URL:<http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2023).

Исторический анализ Федерального закона № 131-ФЗ о местном самоуправлении показывает, что изначально существовала определенная степень самостоятельности органов местного самоуправления. Однако в последующем через многочисленные изменения законодательства произошло усиление влияния органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления. Это явление отмечалось российскими учеными<sup>2</sup>.

Для обеспечения защищенности института местного самоуправления предлагается внести новую главу в Федеральный закон о местном самоуправлении под названием "Система государственных гарантий местного самоуправления и меры по их обеспечению". В этой главе предлагается установить государственные гарантии местного самоуправления как важного института публичной власти. Эти гарантии включают в себя равноправие местного самоуправления с другими видами государственной власти, защиту интересов и законных прав местного самоуправления от возможных ограничений и расширительных трактовок органами государственной власти.

Также предлагается обеспечить защиту интересов местного самоуправления при проведении государственного контроля и надзора. Эти изменения в законодательстве направлены на укрепление позиций местного самоуправления и защиту его автономии от влияния государственных органов.

Важным аспектом является также совершенствование системы правотворчества органов местного самоуправления. Многоуровневая система правотворчества требует четкого определения сферы компетенции органов местного самоуправления, региональных и федеральных уровней власти. Также необходимо обеспечить соответствие и согласованность правовых актов на разных уровнях власти, чтобы избежать коллизий и конфликтов в правоприменительной практике.

Согласно законопроекту "МСУ-2022", представленному сенатором А. Клишасом и председателем Комитета Госдумы по государственному

---

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции // Юридический мир. 2020. № 1. С. 15.

строительству и законодательству П. Крашенинниковым, предполагается внести изменения в структуру муниципалитетов в субъектах Российской Федерации. Эти изменения включают в себя введение двух типов муниципальных образований: городского округа и муниципального округа. Однако города федерального значения останутся исключением из этой структуры и могут иметь внутригородские муниципальные образования. Таким образом, законопроект направлен на реформу территориальной организации местного самоуправления, исключая обязательное наличие поселенческой основы для муниципальных образований.

Законопроект также предусматривает уточнение компетенции органов местного самоуправления, чтобы избежать неопределенности при распределении полномочий между субъектом Российской Федерации и муниципалитетами. Городские и муниципальные округа будут обладать одинаковым набором неотъемлемых полномочий, ориентированных на решение задач местного значения. Тем не менее, регион будет иметь право на перераспределение некоторых полномочий в свою пользу в интересах населения.

Важно отметить, что внедрение этой новации может привести к удаленности местных администраций от населения и уменьшению числа сельских депутатов, что, в свою очередь, может повлиять на доступность жизненно важных услуг для населения и уровень влияния на местную власть. В связи с этим предлагается сохранить поселенческий тип муниципального образования и предоставить субъектам Российской Федерации право определять вид муниципального образования самостоятельно.

Касаясь взаимодействия органов публичной власти в субъектах Российской Федерации, Федеральный закон № 414-ФЗ устанавливает особенности данного процесса. Эти положения начали действовать поэтапно с 1 июня 2022 года и регламентируют деятельность законодательных органов, высших должностных лиц и системы исполнительных органов субъекта Российской Федерации. В случае возникновения споров и разногласий между органами публичной власти, они имеют возможность обратиться в Государственный Совет Российской Федерации

для разрешения конфликтов, включая вопросы передачи полномочий между указанными органами, с целью достижения консенсуса и согласованных решений.

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации", председательство Президента Российской Федерации в Государственном Совете предоставляет возможность включения представителей местного самоуправления в состав этого органа по решению Президента. Закон устанавливает основные принципы принятия решений Государственным Советом по вопросам взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти<sup>3</sup>.

Однако вызывает недоумение отсутствие в составе Государственного Совета руководителя единого общероссийского объединения муниципальных образований и руководителей советов (объединений) муниципальных образований субъектов Российской Федерации. В данном контексте следует отметить, что на федеральном уровне представительство муниципальной власти осуществляется именно единым общероссийским объединением муниципальных образований, в то время как советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте федерации функционируют на региональном уровне.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что множество регионов содержат нормы, определяющие начальные и договорные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Некоторые регионы также приняли законы, регулирующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в их взаимодействии с советами муниципальных образований. Эти советы, организованные в виде ассоциаций, способствуют эффективному механизму сотрудничества между различными уровнями публичной власти.

Примером такой практики служит Республика Башкортостан, где был принят закон от 3 апреля 2019 года № 87-З "О полномочиях органов государственной

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2023).

власти Республики Башкортостан по взаимодействию с Ассоциацией "Совет муниципальных образований Республики Башкортостан". В этой республике ежегодно проводятся съезды Ассоциации, на которых присутствуют представители руководства республики, региональных министерств и ведомств, а также представители федеральных органов власти и надзорных учреждений, а также представители муниципалитетов. В ходе этих съездов обсуждаются и разрабатываются программы развития для различных муниципальных образований Республики Башкортостан на ближайшую перспективу<sup>4</sup>.

В настоящее время в состав Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления входят все 85 региональных ассоциаций – Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации. Ассоциация была учреждена как национальная в мае 2019 года. Учредителями ассоциации выступили значимые общественные организации России, в числе которых Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийский Совет местного самоуправления, Союз российских городов, Международная ассамблея столиц и крупных городов и др.

Общероссийская Общественная организации «Всероссийский Совет местного самоуправления» осуществляет свою деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации и имеет общероссийский территориальный статус. Региональное отделение имеется в Республике Башкортостан, одним из предметов деятельности которого является обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в целях повышения качества жизни населения. Оказывает консультативную помощь органам местного самоуправления в том числе в разработке методических рекомендаций, проектов правовых актов для органов местного самоуправления. В

---

<sup>4</sup> Закон Республики Башкортостан от 3 апреля 2019 г. № 87-з «О полномочиях органов государственной власти Республики Башкортостан по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан»» (с посл. изм. и доп. от 2 ноября 2020 г. № 316-з) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2023)

рамках деятельности организации реализуются проекты и программы лучшей муниципальной практики и др.

Также нельзя не сказать об Окружном консультативном Совете по развитию местного самоуправления, главными целями которого являются консультационное обеспечение деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе по вопросам местного самоуправления, обеспечение взаимодействия полномочного представителя с органами местного самоуправления, политическими партиями и иными общественными объединениями (организациями) по вопросам развития местного самоуправления на территории Приволжского федерального округа. Проходят рабочие группы Совета, где обсуждаются совершенствование правовых основ местного самоуправления в единой системе публичной власти, предложения по вопросам реализации государственной политики в области развития местного самоуправления на территории Приволжского федерального округа и другие немаловажные вопросы.

Координационный Совет при Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Башкортостан координирует взаимодействие Управления и подведомственных ему федеральных служб и учреждений с органами местного самоуправления.

Современное изменение законодательства о местном самоуправлении ставит перед органами местного самоуправления значительные требования к качеству подготовки муниципальных правовых актов и соблюдению юридической техники при их разработке. Перераспределение компетенции между муниципальными образованиями приводит к пересмотру нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Исследования показывают низкое качество и наличие существенных дефектов в таких актах, что приводит к возникновению юридических коллизий, особенно в сельских поселениях.

На федеральном уровне пока не существует единого правового регулирования вопросов, связанных с юридической техникой, структурой, стилистикой и содержанием нормативных правовых актов. Существует

разрозненное законодательство и акты разного уровня, содержащие непоследовательные и несогласованные нормы, что требует разработки федерального закона, устанавливающего правила правотворческой техники и их применения в различных сферах правотворческой деятельности.

Не во всех субъектах Российской Федерации уделяется должное внимание правовому регулированию вопросов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, что влияет на формирование региональной политики для решения экономических, политических и социальных проблем на уровне муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в целом. Поэтому предлагается внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, либо разработать новый федеральный закон о местном самоуправлении, включив в него отдельную главу, посвященную взаимодействию органов государственной власти, органов местного самоуправления и регулиующую понятия, цели, субъекты, формы и порядок такого взаимодействия.

Качество правовых актов органов местного самоуправления прямо зависит от квалификации лиц, разрабатывающих эти акты. Ощущается недостаток квалифицированных специалистов на муниципальной службе в большинстве муниципалитетов. Для решения этой проблемы предлагается использовать современные методы и формы обучения, а также усовершенствовать систему высшего и дополнительного профессионального образования с целью подготовки нового поколения управленцев.

На сегодняшний день проводится экспертиза нормативных правовых актов на муниципальном уровне перед их включением в регистр правовых актов. Однако предлагается усилить предварительный контроль качества муниципальных правовых актов на этапе их разработки, чтобы гарантировать их законность, соответствие региональным и федеральным законам и соблюдение требований юридической техники. Эти меры содействуют улучшению правотворчества органов местного самоуправления и, как следствие, повышению уровня жизни населения.



Таким образом, мы можем выделить следующие пути совершенствования правотворчества органов местного самоуправления включают:

1. Разработку федерального закона о правовой технике и содержании нормативных актов, чтобы установить единые стандарты в этой сфере.

2. Внесение изменений в законодательство для определения форм и порядка взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Усовершенствование системы образования и повышения квалификации для подготовки высококвалифицированных кадров на муниципальной службе.

4. Усиление предварительного контроля качества муниципальных правовых актов на этапе их разработки для обеспечения законности и соблюдения требований юридической техники.

### Литература

1. Авакьян С.А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции // Юридический мир. 2020. № 1. С. 15.
2. Закон Республики Башкортостан от 3 апреля 2019 г. № 87-з «О полномочиях органов государственной власти Республики Башкортостан по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан»» (с посл. изм. и доп. от 2 ноября 2020 г. № 316-з) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2023).
3. Казанцева О.Л. Проблемы правотворческой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия право. Т.9. №. 2. 2019. С. 70.
4. Пешин Н.Л. Муниципальная власть: понятие и содержание // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 16.
5. Послание Президента России от 15 января 2020 г. // [Электронный ресурс] URL:<http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2023).

6. Федеральный закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2023).

#### Literature

1. Avakian S.A. Local self-government as a form of public power: constitutional expectations and real constructions // Legal world. 2020. No. 1. P.
2. The Law of the Republic of Bashkortostan dated April 3, 2019 No. 87-z "On the powers of state authorities of the Republic of Bashkortostan to interact with the Association "Council of Municipalities of the Republic of Bashkortostan"" (with the following amendments and add. dated November 2, 2020 No. 316-z) // Official Internet portal of legal information [Electronic resource]. URL:[http://www.pravo.gov.ru /](http://www.pravo.gov.ru/) (accessed 17.09.2023).
3. Kazantseva O.L. Problems of law-making activity of municipalities in the Russian Federation // Bulletin of Novosibirsk State University. Pravo series. Vol.9. No. 2. 2019. P. 70.
4. Peshin N.L. Municipal power: concept and content // Constitutional and municipal law. 2018. No. 9. P. 16.
5. Message of the President of Russia dated January 15, 2020 // [Electronic resource] URL:[http://www.duma.gov.ru /](http://www.duma.gov.ru/) (accessed 17.09.2023).
6. Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020 "On the State Council of the Russian Federation" // Official Internet portal of Legal Information. [electronic resource]. URL:[http://www.pravo.gov.ru /](http://www.pravo.gov.ru/) (accessed 17.09.2023).

© Такиуллина Г.М., 2023 Научный сетевой журнал «Столпыпинский вестник» №11/2023

**Для цитирования:** Такиуллина Г.М. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ// Научный сетевой журнал «Столпыпинский вестник» №11/2023