

# ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

## ПРАВOTВOPЧECTBO B OБЛACTИ MECTHOГO CАMOУПРАВЛЕНИЯ B PОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРOБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

*Конопляникова Марина Викторовна*

*Кандидат педагогических наук,  
старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин  
Московского областного филиала Московского  
университета МВД России имени В.Я. Кикотя  
г. Руза*

### АННОТАЦИЯ

В данной статье рассматриваются теоретико-правовые основы правотворчества в системе местного самоуправления, представлена система муниципальных правовых актов, обозначены проблемы реализации правотворческой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** правотворчество, муниципальный правотворческий процесс, проблемы реализации, местное самоуправление, муниципальный правовой акт.

### LAWMAKING IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

*Marina Konoplyanikova*

*Candidate of Science, the teacher of chair of the governmental and civil-law disciplines of the Moscow regional branch of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia name V.Ya Kikotya*

### ABSTRACT

In this article, the theoretical and legal foundations of lawmaking in the system of local self-government are considered, the system of municipal legal acts is presented problems of realization of lawmaking activity of local self-government bodies in Russian Federation.

**Keywords:** lawmaking, municipal lawmaking process, implementation problems, local government, municipal legal acts.

В условиях современности российская правовая система характеризуется научным переосмыслением ключевых понятий, что обусловлено преобразованием подходов к правопониманию и влиянием основных начал права на данные процессы. Вопросы классификации нормативно-правовых актов, их правовой природы и характера их соотношения друг с другом для теории и практики представляют особую важность. Задачи, возникновение которых связано с формированием правового государства и гражданского общества в РФ, заставляют по-новому рассматривать многие правовые категории.

Значение муниципальных правовых актов существенно возросло, поскольку в условиях современности имеет место быть расширение нормотворческих возможностей населения муниципальных образований, их участие в европейских организациях, в приграничных отношениях. При этом муниципальные правовые акты являются одним из наиболее сложных комплексов правовых актов в российской правовой системе.

В связи с отсутствием однозначного осмысления проблем системы муниципальных правовых актов на теоретико-практическом уровне, четкого разграничения нормотворческих полномочий между различными уровнями осуществления пуб-

личной власти, а также механизмов и проблем обеспечения соответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству, возможности государственного вмешательства в правотворческую деятельность муниципальных образований, отмены их актов, имеется необходимость подвергнуть анализу юридическую силу нормативно-правовых актов муниципальных образований, их роль и место в механизме правового регулирования.

В настоящее время количество полномочий, отнесенных к органам местного самоуправления, увеличивается, а их реализация должна происходить в строгом соответствии с действующим законодательством. Тем самым актуализировалась проблема реализации правотворческой деятельности органов местного самоуправления, которая является неотъемлемой основой осуществления местного самоуправления.

Под муниципальным правотворческим процессом принято понимать публично-властную деятельность органов муниципальных образований, которая осуществляется в пределах их полномочий и в соответствии с требованиями действующего законодательства, регламентирующего издание муниципальных правовых актов, которые содержат в себе обязательные для исполнения на территории

муниципального образования предписания, устанавливающие, изменяющие, отменяющие общеобязательные требования либо индивидуальный характер регулирования в целях решения вопросов местного значения, вопросов по отдельным государственным полномочиям [3, с. 31].

Органы и должностные лица в пределах своих полномочий принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения, причем только по тем вопросам и в пределах тех прав и обязанностей, которые закреплены в уставе муниципального образования. Порядок и способы решения конкретных вопросов местного значения в поселении должны быть определены муниципальными правовыми актами. По вопросам осуществления отдельных переданных государственных полномочий муниципальные правовые акты могут приниматься только на основании и во исполнение положений, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации о передаче данных полномочий органам местного самоуправления.

Системность муниципального правового регулирования вызвана важностью задач, решаемых органами местного самоуправления. Муниципальное правовое регулирование затрагивает различные правоотношения во всех сферах общественной жизни, пересекается с нормами различных отраслей права. Таким образом, местное правотворчество должно базироваться не только на законодательстве местного самоуправления, но и на отраслевых правовых нормах, как федерального, так и регионального уровня. То есть, к факторам, не позволяющим надлежащим образом осуществлять правотворческую деятельность органами местного самоуправления, относятся законодательно нечеткое определение их компетенции в этой сфере [5].

Также «нередки случаи, когда в уставе муниципального образования статусом муниципального правового акта наделяются соглашения о передаче органами местного самоуправления одного муниципального образования части осуществления своих полномочий органам местного самоуправления другого муниципального образования. Между тем соглашение о передаче полномочий не является муниципальным правовым актом» [1, с. 77] и создает проблему осмысления системы муниципальных правовых актов на теоретико-практическом уровне.

В соответствии со статьей 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, которые были приняты на местном референдуме либо сходе граждан;
- нормативные и другие правовые акты, которые были приняты представительным органом муниципального образования;
- правовые акты, которые были приняты главой муниципального образования;
- распоряжения и постановления, которые были приняты главой местной администрации;

- правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов и имеют прямое действие. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме или сходе граждан. Так «законодательно не решен вопрос, в пользу какого из указанных актов надлежит отдавать приоритет при коллизии норм устава и правовых актов, принятых на местном референдуме или сходе граждан» [2, с. 82]. Данные виды актов не могут обладать одинаковой юридической силой так как исходят от разных субъектов правовой инициативы. Кажется, совершенно очевидным приоритет прямого волеизъявления населения перед решением органа определенного уровня и вытекает из положений ст. 12 и 73 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4, с. 517]. Таким образом, необходимо разграничить юридическую силу устава муниципального образования и правовых актов, принятых на местном референдуме.

Одной из проблем реализации правотворческой деятельности является качество муниципальных правовых актов, включая соблюдение принципов юридической техники при их подготовке.

Часто, при подготовке документа, допускаются ошибки: игнорирование накопленного опыта, недооценка зарубежного опыта, несогласованность проекта с принципами, нормами и тенденциями российского законодательства, стандартами международного права, неверное определение предмета законодательной регламентации, ошибочное установление круга субъектов, на которых направлен предмет регламентирования, нечеткая, противоречивая формулировка целей разрабатываемого акта. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию документа определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать. Нередко органы и должностные лица местного самоуправления при подготовке нормативно-правового акта допускают непоследовательность в изложении нормативного материала, неконкретность, избыточность правовых предписаний. Все это негативно влияет на совершенствование нормативно-правовой документации определяющей полномочия органов местного самоуправления. Не единичны случаи, когда за разными уровнями власти закреплены однородные функции и сферы ответственности, полномочия четко не разграничены. В ряде случаев формулировки как базо-

вого, так и отраслевого законодательства при описании вопросов ведения разных уровней власти, а также разных типов муниципалитетов практически идентичны или схожи до степени смешения. В результате невозможно определить границы компетенции и ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере [6, с. 85-86].

Обобщив вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что с позиции проработки и модернизации нормативно-правового регулирования муниципальных отношений проблема правотворчества в области местного самоуправления требует комплексного подхода всех уровней публичной власти может и должна рассматриваться в общем русле политико-правовых закономерностей развития новой российской государственности.

#### Литература:

1. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистрантов / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Норма – ИНФРА-М, 2015. С. 77.

2. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистрантов / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Норма – ИНФРА-М, 2015. С. 82.

3. Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления: Дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02 / Антонова Нана Алиевна. – Москва, 2009. – С.31.

4. Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. 2-е изд. С. 517

5. Емельянова В.С. Правотворчество органов местного самоуправления: проблемы и пути совершенствования // - [Электронный ресурс] – Режим доступа. – URL: <https://Izron.ru/articles> (Дата обращения 07.10.2017).

6. Конопляникова М.В. Совершенствование нормативно-правовой документации, определяющей полномочия органов местного самоуправления // Вопросы современной юриспруденции / Сборник статей по материалам LXII международной научно-практической конференции. - Новосибирск: Изд. АНС «СибАК», 2016. № 6(57). С. 85-86.

## АДВОКАТУРА И АДВОКАТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

*Остапец О. Г.*

*Кандидат юридических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Балаковский филиал)*

#### Аннотация

В статье анализируются особенности правового регулирования адвокатской деятельности и института адвокатуры в современной России, выявляются отдельные проблемные аспекты в указанной сфере, обосновывается необходимость совершенствования правовой основы в указанной сфере путем внесения изменений в федеральное законодательство.

**Ключевые слова:** адвокатура, права и свободы, международные нормы и принципы, квалифицированная юридическая помощь.

## ADVOCACY AND ADVOCACY IN THE CONTEXT OF RUSSIAN AND INTERNATIONAL LAW

*Ostapets O. G.*

*Candidate of legal Sciences, Russian Academy of national economy and public administration the President of the Russian Federation (Balakovo branch)*

#### Abstract

The article analyzes the peculiarities of legal regulation of advocacy and the advocacy Institute in modern Russia, reveals certain problematic aspects in this field, the necessity of improving the legal framework in this area by making changes in the Federal legislation.

**Keywords:** advocacy, rights and freedoms, the international norms and principles, qualified legal assistance.

Особое место в системе конституционной защиты прав и свобод занимает адвокатура, являющаяся специфическим правозащитным институтом гражданского общества. Демократические преобразования российского общества обусловили создание адвокатуры, которая реализует не только

правозащитную функцию, но и осуществляет общественный правовой контроль за отправлением правосудия.

В условиях развития российской государственности основополагающим направлением правовой политики современной России является формирование правовых основ института адвокатуры и