

*Джумалиев Д.С. - и.о. доцента  
кафедры конституционно и  
муниципального права КГЮА, к.ю.н.  
УДК 352.07*

## **СИСТЕМА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

*Аннотация:* В данной статье рассматривается система нормативных правовых актов муниципального образования, а так же их состояние, проблемы и перспективы развития.

*Аннотация:* Бул макалада муниципалдык тузуунун ченемдик-укуктук актылардын системасы жана алардын абалы, көйгөйлөрү, өнүгүү перспективалары каралат.

*Annotation:* In this article, we consider a system of normative legal acts of the municipality, as well as their status, problems and prospects of development.

*Ключевые слова:* Органы местного самоуправления, представительные органы, система нормативных правовых актов, система местного самоуправления.

*Негизги сөздөр:* Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, өкулчулук органдары, ченемдик-укуктук актылардын системасы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасы.

*Keywords:* Local government, representative bodies, the system of normative legal acts, the system of local government.

Рассматривая вопрос о состоянии, проблемах и перспективах формирования системы нормативных правовых актов муниципальных образований необходимо уточнить основные понятия. Что понимается под нормативным правовым актом муниципального образования и системой этих актов? В чем состоит специфика нормотворческого процесса в муниципальных образованиях? Как показал опыт работы со специалистами и выборными должностными лицами муниципальных образований, ответы на эти вопросы не являются для них очевидными и порождают массу проблем в организации собственной деятельности.

В юридической литературе также существуют различные авторские трактовки понятия. При этом формулировки, содержащиеся в словарях и юридической литературе, не могут быть окончательными аргументами при возникновении конфликтов между органами публичной власти государства и местного самоуправления [1].

Из приведенной трактовки следует, что нормативный правовой акт:

1. является продуктом *правотворческого органа*, т.е. представительных органов или населения непосредственно;
2. принимается в пределах *компетенции*;
3. содержит нормы права (вводит, изменяет, отменяет), т.е. *обязательное предписание многократного* применения.

При всем несовершенстве данной трактовки она уже в значительной мере упорядочивает представление о нормативном правовом акте и нормотворческом процессе, так как исключает из рассмотрения значительный объем документов органов местного самоуправления, не отвечающих этим критериям. Например, правоприменительные документы (распоряжения, постановления, планы и программы, аналитическая информация и пр.). В области рассмотрения остаются только положения, регулирующие *правоотношения*, имеющие общий характер и, рассчитанные на многократное применение. Такими документами являются:

- Уставы муниципальных образований;
- регламенты работы органов МСУ;
- положения об органах и должностных лицах МСУ;
- положения о порядке организации деятельности по решению вопросов местного значения и о процедурах организации деятельности и принятия решений местного самоуправления.

Понятие *системы* нормативно-правовых актов муниципального образования тесно связано со спецификой организации нормотворческого процесса на муниципальном уровне. Особенностью нормотворческого процесса на уровне местного самоуправления является то, что он осуществляется *только в рамках переданной государством компетенции*.

Закон предусматривает, во-первых, правомочие местного самоуправления в регулировании правоотношений по вопросам местного значения (перечень которых закреплен в законе). Во-вторых, принятие нормативных правовых актов по регулированию процедур, на которые существуют отсылки в законе, что они регулируются нормативными документами муниципального образования. Например, формы участия населения в местном самоуправлении, бюджетный процесс, муниципальный заказ, территориальное общественное самоуправление и др. Принятие на муниципальном уровне нормативных документов, в соответствии с требованиями закона о местном самоуправлении обеспечивает возможность функционирования местного самоуправления в правовом поле и создает *базу системы нормативно-правовых актов муниципального образования*.

Законодатели щедрой рукой рассыпают нормы, в которых предписывают осуществлять регулирование правоотношений по отдельным направлениям органам местного самоуправления. Таким образом, они обязывают органы местного самоуправления осуществлять правовое регулирование в рамках переданной им компетенции. Эти решения принимаются нередко без учета реальной способности органов местного самоуправления осуществить переданную компетенцию. С другой стороны, множество норм содержит отсылку к нескольким уровням публичной власти

(через запятую) и не ясно, как и где проходит грань между ними, и что именно должно регулироваться на уровне отдельного муниципального образования. Следствием является большой содержательный разброс в правовом поле муниципальных образований из-за субъективной избирательности в принятии норм [2].

Отсутствие единства в подходах государства (на всех его уровнях) к определению границ компетенции местного самоуправления в регулировании правоотношений в полной мере сказывается на правотворческом процессе в муниципальных образованиях. Без разрешения проблем передаваемыми ими местному самоуправлению компетенциями не приходится говорить о создании на муниципальном уровне системы нормативных правовых актов. Так как, она представляет собой совокупность нормативных правовых актов, принимаемых населением муниципального образования непосредственно на референдуме или через органы местного самоуправления, по осуществлению местного самоуправления и регулированию организации жизнедеятельности населения на территории муниципального образования в пределах переданной государством компетенции.

Определяя состояние нормативного обеспечения осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях приходится сталкиваться с проблемой доступности информации по данному вопросу. В большинстве муниципальных образований не до конца решены вопросы с опубликованием нормативных актов и обеспечением доступа к ним населения. Упорядочение и систематизация принятых в разное время документов муниципальных образований редко осуществляется органами местного самоуправления. Таким образом, наибольшее количество нормативных правовых актов муниципальных образований, связано с вопросами муниципальной собственности и местных финансов. На долю всего двух вопросов местного значения приходится 60% всех принятых в муниципальных образованиях нормативно-правовых актов. Это говорит о высокой потребности муниципальных органов в регулировании этих правоотношений, так как от них зависит экономическая основа местного самоуправления.

Все остальные вопросы местного значения не могут похвастаться таким вниманием органов местного самоуправления и их правовая регламентация крайне не удовлетворительна. Даже в тех муниципальных образованиях где существуют нормативные правовые акты по другим вопросам местного значения, они носят, как правило частичный характер, то есть регулируют не порядок организации решения данного вопроса местного значения, а только отдельные правоотношения, возникающие в связи с их исполнением.

Перечень таких вопросов местного значения, которые эпизодически закрепляются в нормативных правовых актах и существуют только в отдельных муниципальных образованиях, представлен в таблице.

Знакомство с представленным перечнем обозначает несколько проблем в нормативном регулировании деятельности местного самоуправления. Отсутствие правовой базы для решения указанных вопросов местного значения выводит деятельность по их реализации за пределы правового поля, так как деятельность органов местного самоуправления относится к публичному праву. основополагающий принцип публичного права гласит, что органы власти могут делать только то, что им *прямо предписано!* Отсутствие правовых норм в этих сферах говорит или о полном отсутствии деятельности по решению данных вопросов местного значения. Или, что более вероятно, деятельность в этих направлениях происходит без принятия соответствующих нормативных правовых актов, что противоречит принципу публичного права [3].

Если проанализировать содержание вопросов, не имеющих нормативного обеспечения, то можно выделить несколько причин отсутствия нормативных правовых актов по их решению в муниципальных образованиях.

Проведенный анализ, конечно, не является исчерпывающим для оценки состояния нормативно-правовой базы муниципальных образований из-за ограниченности самого исследования в связи с :

1. очень небольшим числом обследованных муниципальных образований;
2. изучением нормативных правовых актов только по вопросам местного значения;
3. только количественным анализом (анализировался перечень нормативных правовых актов), без учета их содержания и качества.

Тем не менее, даже столь небольшое исследование позволяет сделать некоторые более общие выводы о состоянии и перспективах в формировании системы нормативных правовых актов в муниципальных образованиях. Эти выводы основываются также на многочисленных наблюдениях и обсуждениях проблем со специалистами, должностными лицами органов местного самоуправления.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Конституция Кыргызской Республики принятая всенародным референдумом от 27 июня 2010 года.
2. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101. Опубликован в газете Эркинтоо от 22 июля 2011 года №59.
3. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник.- М.: Юристъ, 2005г. С.107.
4. Антонова Н.А. Юридическое значение актов муниципальных актов/ Под ред. С.А. Авакьяна М.,1999г.
5. Сивицкий В.А. Проблемы обеспечения системности нормативных правовых актов муниципальных образований// Местное право. 2000. №7.

### **СПИСОК СНОСОК:**

- 1) См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник.- М.: Юристъ, 2005г.
- 2) См. Антонова Н.А. Юридическое значение муниципальных актов/ Под ред. С.А. Авакьяна М.,1999г.
- 3) См.: Сивицкий В.А. Проблемы обеспечения системности нормативных правовых актов муниципальных образований// Местное право. 2000. №7.