

УДК: 340

**Груздев Владислав Владимирович,**  
доктор юридических наук, доцент  
**Gruzdev Vladislav Vladimirovich,**  
Doctor of Law, Associate Professor  
vgruzdev@ksu.edu.ru

**Субботина Дарья Александровна,**  
магистрант, Костромской государственной университет  
**Subbotina Dariy Aleksandrovna,**  
postgraduate, Kostroma State University  
dasha\_subbotina5991@mail.ru

**ОСНОВНЫЕ ОШИБКИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ,  
ВЫЯВЛЯЕМЫЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЭКСПЕРТИЗЫ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**THE MAIN ERRORS OF LEGAL TECHNOLOGY IDENTIFIED  
DURING THE EXAMINATION OF MUNICIPAL REGULATORY  
LEGAL ACTS**

*Результатом данного исследования является выявление типичных ошибок в правотворчестве муниципальных образований. В статье анализируется структура муниципального нормативного правового акта, исследуется заключение эксперта по результатам проведения экспертизы, которые издаются органами Министерства юстиции России или органами государственной власти субъекта Российской Федерации.*

*The result of this study is the identification of typical errors in the lawmaking of municipalities. The article analyzes the structure of the municipal regulatory legal act, examines the expert's opinion on the results of the examination, which are published by the bodies of the Ministry of Justice of Russia or public authorities of the constituent entity of the Russian Federation.*

*Юридическая техника, муниципальный нормативный правовой акт, экспертиза, экспертное заключение.*

*Legal technology, municipal regulatory legal act, examination, expert opinion.*

Правотворчество в муниципальном образовании является деятельностью органов местного самоуправления и граждан муниципалитета по проектировке и принятию нормативных правовых актов, которые затрагивают юридические отношения на уровне муниципального образования.

Следует отличать правотворчество со стороны граждан и правотворчество со стороны государственных органов.

Правотворчество населения, на основании положений статьи 25 и статьи 27 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подразделяется на два вида: 1) граждане муниципального образования выражают свое волеизъявление на местном референдуме или сходе граждан в поселении, численность избирателей в котором не превышает 300 человек, причем сход граждан осуществляет полномочия представительного органа; 2) население муниципального образования обеспечивает общественное самоуправление путем проведения собраний и конференций граждан. При этом, такие собрания и конференции не несут в себе властных полномочий и не в праве принимать правовые акты.<sup>169</sup>

На основании пункта 2 статьи 1 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления разрешают вопросы местного значения путем принятия муниципальных нормативных правовых актов.<sup>170</sup>

В связи с регулярными изменениями федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления стараются оперативно, в сжатые сроки, внести изменения в свои муниципальные акты или издать новые, именно поэтому качество муниципальных правовых актов остается на низком уровне.

На 1 января 2017 года в федеральном регистре муниципальных правовых актов содержится более 6000 актов.<sup>171</sup> Объем действующих актов

---

<sup>169</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 09.07.2017).

<sup>170</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 09.07.2017).

<sup>171</sup> Портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты в российской Федерации» [Электронный ресурс]: // URL: <http://pravo->

муниципальных образований очень велик, а если учитывать тот факт, что каждый год их количество увеличивается, то с уверенностью можно говорить о том, что приведение их в соответствие с действующим законодательством и своевременная актуализация встает на первое место.

В современных условиях жизни российского общества муниципальное нормотворчество интенсивно развивается. На ряду с этим, издаваемые органами местного самоуправления акты, отличаются многослойностью и сложностью в понимании. Такие акты, зачастую, не отражают необходимость урегулирования тех или иных общественных отношений.

Издание большого количества муниципальных нормативных правовых актов, которые не редко повторяют друг друга приводит к коллизии норм.

Ученые практики говорят о том, что принимаемые муниципалитетами правовые акты отличаются низким качеством, с ними нельзя не согласиться. Также можно говорить о нестабильности нормотворческой деятельности регионов, поскольку, как было сказано ранее, активность в принятии муниципальных актов возрастает лишь тогда, когда существует необходимость привести муниципальные акты в соответствие с каким-либо новшеством в федеральном законодательстве. Все это снижает качество нормотворческого процесса в целом.

Для того, чтобы выявить наиболее часто встречающиеся ошибки, были исследованы и изучены муниципальные нормативные правовые акты, их структура, а также проанализированы экспертные заключения органов юстиции и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Такое исследование дает возможность обозначить типичные виды нарушений правил юридической техники. Эти ошибки формально следует разделить на несколько групп.

Первая – юридико-концептуальные ошибки.

При допущении данного вида ошибок в муниципальном акте неверно определяется предмет и метод регулирования общественных отношений. При возникновении этих ошибок появляются пробелы в праве и неоднозначность того, как данные правовые положения применять на практике.

Юридико-концептуальные ошибки влекут за собой неопределенность

правовых норм, их разное толкование, соответственно и проблемы в их применении, все это приводит к нарушению конституционного принципа юридического равенства, который диктует о точности, ясности и недвусмысленности правовых норм.

Примерами таких ошибок могут быть:

- неполное описание, нечеткое определение нормативных предписаний;
- неверное определение круга лиц, подпадающих под действие издаваемого муниципального акта;
- неверное определение круга лиц, наделяемых определенными правами и полномочиями на основании муниципального акта и неопределенность их компетенции;
- несоответствие названия нормативного акта его содержанию;
- и многое другое.

Вторая группа – юридико-компетенционные ошибки.

Данная группа указывает на нарушение полномочий в нормотворчестве муниципального образования. В случае, когда муниципальный орган присваивает себе право нормотворчества других субъектов правотворческой деятельности, он выходит за рамки своей компетенции. Именно в этом и заключается юридико-компетенционная ошибка.

Сюда также можно отнести нарушения, складывающиеся в связи с наличием у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления одинаковых полномочий по поводу принятия и издания нормативных правовых актов.

Как правило, акты, которые содержат ошибки подобного рода, противоречат актам высшей юридической силы.

Следует акцентировать внимание правотворческих органов муниципальных образований на то, что положение статьи 46 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которое определяет круг субъектов правотворческой инициативы, уполномоченных на создание проектов муниципальных нормативных актов является главенствующим.

Третья группа – юридико-содержательные ошибки.

Акты, которые содержат подобного рода недочеты, нарушают иерархию юридических норм. Юридико-содержательные ошибки выражаются в несоответствии муниципального акта актам высшей

юридической силы.

Часть 4 статьи 7 Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит: «Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации».<sup>172</sup>

Все теоретические и практические исследователи сходятся во мнении, что муниципальные правовые акты не являются нормативными, но обладают всеми признаками нормативности: они определяют правила поведения граждан муниципалитета и являются обязательными для исполнения на данной территории, а также рассчитаны на многократное применение; исполнение норм, закрепленных таким актом контролируется со стороны государственных органов; имеют официальный характер; выражают волю граждан муниципального образования или волеизъявление органа местного самоуправления; порождают юридические последствия; должны быть оформлены надлежащим образом, пройти процедуру принятия и обнародования.

На территории некоторых муниципальных образований сложилась положительная практика – согласовывать проект муниципального правового акта с органами прокуратуры, это позволяет устранить юридико-содержательные ошибки на стадии подготовки проекта акта.

Для того, чтобы издать муниципальный акт, регулирующий вопросы местного значения не требуется издание акта высшей юридической силы, который бы прямо указывал на необходимость законодательного регулирования определенных общественных отношений в муниципальном образовании, хотя муниципальные акты должны соответствовать и основываться на законах.

Указание на необходимость издания муниципального нормативного правового акта, который определял бы порядок исполнения полномочий муниципалитета может быть указана в Федеральном законе или в законе субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым данные

---

<sup>172</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 09.07.2017).

полномочия переданы.

Четвертая группа – юридико-лингвистические ошибки.

Язык муниципального акта представляет собой изложение волеизъявления нормотворческого органа или должностного лица в соответствии с требованиями современного русского языка в официально-деловом стиле.

К данного рода ошибкам относят: стилистические; орфографические; синтаксические; смешение стилей; сложные грамматические конструкции; использование многочисленных причастных оборотов; произвольное использование юридических понятий и терминов; и другие.

Эти ошибки приводят к неоднозначному пониманию текста муниципального акта.

Пятая группа – юридико-технические ошибки.

Такие виды ошибок зачастую появляются при оформлении муниципального акта и могут заключаться в следующем: неверное указание реквизитов документа; неправильное оформление ссылок, сносок и примечаний; отсутствие указания на источник официального опубликования или указание, но с ошибками; неправильное деление текста акта на главы, параграфы, статьи, части, и т.д.; неверное написание дат; и тому подобное.

Такие нарушения не повлекут недействительности акта, но значительно затрудняют его практическое применение.

Все вышеназванные группы ошибок являются наиболее часто встречающимися в муниципальном правотворчестве. Муниципальное правотворчество должно соответствовать тем изменениям, которые происходят в обществе и государстве, именно для этого требуется его экспертное сопровождение.

Соответствие муниципальных актов правилам юридической техники является главным условием сохранения и воспроизводства однотипных требований к содержанию и форме нормативных правовых актов, которые в свою очередь гарантируют целостность правового пространства Российской Федерации и внутригосударственного единства и, в первую очередь, жизнеобеспечение граждан Российской Федерации.

## **Библиографический список**

1. Агатимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. Правотворческие ошибки как разновидность правовых ошибок // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. - 2017. - № 2. - С. 41-48.

2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 17.08.2017).

3. Ростова О. С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве // Мониторинг правоприменения. - 2016. - № 3. - С. 9-14.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» - URL:<http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 09.07.2017).