

УДК 342.25
ББК 67.400.7

МОНИТОРИНГ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОСТОЯНИЯ КАЧЕСТВА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Д. А. Саблин, Р. Ю. Невзоров

Оренбургский государственный университет (Оренбург, Россия)

Рассматриваются современные подходы к мониторингу нормотворческой деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ). Анализируются ключевые методологические инструменты, применяемые в данной сфере, выявляются основные проблемы и предлагаются направления совершенствования. Обоснована необходимость систематического мониторинга в целях повышения правовой определенности, устранения правовых пробелов и коллизий, а также совершенствования муниципального регулирования. Особое внимание уделяется цифровым технологиям и их роли в повышении качества нормотворчества.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, муниципальное право, мониторинг, органы местного самоуправления, цифровые технологии

MONITORING THE PROVISION AND STATE OF QUALITY OF LEGAL-MAKING ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

D. A. Sablin, R. Yu. Nevzorov

Orenburg State University (Orenburg, Russia)

The article discusses modern approaches to monitoring the rule-making activities of local self-government bodies (LMS). The key methodological tools used in this field are analyzed, the main problems are identified and areas of improvement are proposed. The necessity of systematic monitoring is substantiated in order to increase legal certainty, eliminate legal gaps and conflicts, as well as improve municipal regulation. Special attention is paid to digital technologies and their role in improving the quality of rulemaking.

Keywords: normative activity, municipal law, monitoring, local governments, digital technologies

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2026\)2.9](https://doi.org/10.14258/ralj(2026)2.9)

Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления представляет собой важнейший элемент управления муниципальными образованиями, обеспечивающий адаптацию федерального и регионального законодательства к местным социально-экономическим реалиям. Эффективность данного процесса во многом определяется качеством нормативных правовых актов, принимаемых на муниципальном уровне, а также степенью их соответствия действующим правовым нормам и потребностям населения. Как один из процессов совершенствования нормотворчества муниципальных органов, мониторинг является ключевым инструментом для обеспечения эффективного и законного управления на муниципальном уровне.

Конституционно-правовую основу муниципального нормотворчества образуют положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие самостоятельность местного самоуправления и его отделенность от системы органов государственной власти. Именно данное положение предопределяет особый характер муниципального правотворчества, которое, с одной стороны, осуществляется в рамках единого правового пространства, а с другой — ориентировано на решение вопросов местного значения с учетом территориальной специфики [1].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует конституционные положения, определяя компетенцию органов местного самоуправления в сфере нормотворческой деятельности и закрепляя их право на принятие муниципальных нормативных правовых актов [2]. Благодаря Постановлению № 1317 мониторинг правоприменения стал системным механизмом проверки качества нормативно-регулирующего, в том числе в муниципалитетах [3].

Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ уточняет эти положения, формирует единую систему публичной власти, регламентирует полномочия муниципальных органов в сфере нормотворчества и закрепляет право на принятие муниципальных нормативно-правовых актов [1, с. 12; 2, с. 34]. Кроме того, конкретные муниципальные нормативные акты — регламенты, положения и инструкции, регулирующие подготовку и экспертизу муниципальных актов, формируют дополнительную правовую основу нормотворчества.

В научной литературе мониторинг муниципального нормотворчества рассматривается как самостоятельный правовой институт. Так, И. П. Зайцева определяет правовой мониторинг как комплексную деятельность, направленную на выявление дефектов нормативного регулирования, оценку эффективности правовых норм и выработку предложений по их совершенствованию. Автор подчеркивает, что мониторинг должен охватывать не только формально-юридические характеристики актов, но и их фактическое воздействие на общественные отношения, что обуславливает использование совокупности юридических, аналитических и эмпирических методов. Данная позиция актуальна, на наш взгляд, и позволяет эффективно и оперативно влиять на развитие нормотворчества на местном уровне [4, с. 50].

Диалектический характер современного муниципального правотворчества раскрывается в работах В. В. Астанина, который указывает на противоречие между расширяющимся объемом полномочий органов местного самоуправления и ограниченностью их финансовых, кадровых и организационных ресурсов. По мнению автора, данное противоречие непосредственно отражается на качестве муниципальных нормативных правовых актов, способствуя формализации нормотворческого процесса и увеличению числа актов, принимаемых без надлежащей правовой и антикоррупционной экспертизы [5, с. 15].

Практические аспекты муниципального нормотворчества подробно анализируются Н. М. Козловой и Е. А. Петровой, которые на основе изучения правоприменительной практики выявляют типичные дефекты муниципальных нормативных правовых актов: несоответствие федеральному и региональному законодательству, нарушение требований юридической техники, наличие нормативных коллизий и неопределенностей. Авторы используют методы юридико-технического анализа и обобщения статистических данных прокурорского надзора, что позволяет сделать вывод о системном характере выявляемых нарушений; указывают на имеющиеся проблемы, на наш взгляд, связанные с развитием отношений, появлением новых стандартов, неверным определением проблем, возникающих в отношении конкретных муниципальных актов [6, с. 80].

Процессуальный аспект нормотворческой деятельности органов местного самоуправления раскрывается в работах И. Н. Баранова, который рассматривает муниципальное правотворчество как последовательный процесс, включающий стадии подготовки, обсуждения, экспертизы, принятия и последующего мониторинга нормативных правовых актов. Автор аргументированно доказывает, что мониторинг должен рассматриваться не как вспомогательная контрольная мера, а как неотъемлемый элемент правотворческого цикла, обеспечивающий обратную связь между нормой и практикой ее применения [7 с. 910].

Современные тенденции развития муниципального нормотворчества связаны с активным внедрением цифровых технологий. А. В. Смирнов в своих исследованиях подчеркивает значение автоматизированных систем мониторинга, электронных регистров муниципальных нормативных правовых актов и цифровых инструментов анализа правоприменительной практики. Использование таких технологий, по мнению автора, позволяет существенно повысить прозрачность и оперативность нормотворческой деятельности. Однако для этого необходима профессиональная подготовка кадров, что затруднительно, особенно в малонаселенных пунктах [8, с. 60].

В этом контексте особый интерес представляет сравнительный анализ региональной практики. Так, в Самарской области активно внедряются электронные реестры муниципальных нормативных правовых актов и цифровые платформы мониторинга, что способствует снижению количества нормативных коллизий. В Челябинской области цифровая трансформация носит фрагментарный характер, тогда как в Оренбургской области мониторинг в значительной степени осуществляется традиционными методами, что ограничивает его эффективность и увеличивает нагрузку на правовые службы муниципальных образований.

Вопросы публичности и доступности муниципального нормотворчества рассматриваются О. В. Хышиктеевым и Д. Ц. Хобраковым, которые анализируют практику ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов. Авторы отмечают, что отсутствие единых стандартов ведения таких регистров препятствует формированию единого правового пространства и снижает уровень правовой информированности населения [9, с. 6–8].

Значительное внимание в научных исследованиях уделяется вопросам участия населения и экспертного сообщества в муниципальном нормотворчестве. А. С. Прудников и Ю. А. Иванченко подчеркивают, что демократизация нормотворческого процесса, расширение форм общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и учет мнения граждан способствуют повышению легитимности муниципальных решений и укреплению доверия к органам местного самоуправления [10, с. 357–360].

Особую роль в обеспечении законности муниципального нормотворчества играют органы прокуратуры. Л. И. Петрова и Е. Ю. Алборова анализируют практику прокурорского участия в правотворчестве и антикоррупционной экспертизе муниципальных нормативных правовых актов, подчеркивая ее превентивный характер. Статистические данные о выявленных нарушениях, в том числе в Оренбургской области, свидетельствуют о высокой значимости данного направления деятельности в условиях постоянного изменения законодательства. На наш взгляд, это позволит исключать возможность возникновения конфликтов интересов сторон [11, с. 13–17].

Обобщающую теоретико-правовую оценку муниципального нормотворчества дает В. В. Гончаров, рассматривая его как важнейшую функцию органов местного самоуправления в системе публичной власти. Автор подчеркивает, что повышение качества муниципальных нормативных правовых актов возможно лишь при условии системного мониторинга, развития кадрового потенциала и согласованности муниципальной правотворческой политики с правотворческой политикой Российской Федерации и ее субъектов [12, с. 90].

В Оренбургской области, как и в других регионах, данный процесс направлен на выявление и устранение недостатков в нормативно-правовых актах, что способствует повышению качества жизни населения. Основной целью мониторинга нормотворческой деятельности ОМСУ является обеспечение соответствия нормативных правовых актов действующему законодательству, главная задача которого — выявление и устранение противоречий между муниципальными актами и федеральными или региональными законами. Повышение эффективности правового применения способствует обеспечению того, чтобы нормативные акты достигали поставленных целей и эффективно решали местные проблемы. Улучшение социально-экономического развития: оценка влияния нормативных правовых актов на различные аспекты жизни муниципального образования, включая экономику, социальную сферу и экологию. Оптимизация нормативной правовой базы: устранение дублирующих, устаревших или противоречивых положений для создания более стройной и понятной системы местного законодательства. Обеспечение прозрачности и вовлеченности граждан: информирование населения о нормотворческой деятельности и привлечение его к обсуждению и разработке нормативных правовых актов.

Для достижения указанных целей используются следующие методологические подходы:

юридико-технический анализ: проверка правильности оформления, структуры и языка нормативных правовых актов, соответствия их юридическим стандартам;

анализ правоприменительной практики: изучение того, как нормативные правовые акты реализуются на практике, выявление проблем и предложений по их решению;

сравнительно-правовой анализ: сопоставление нормативных правовых актов различных муниципальных образований для выявления лучших практик и возможностей их адаптации;

социологические методы: опросы, общественные слушания и другие формы сбора мнений граждан о действующих или предлагаемых нормативных правовых актах;

использование цифровых технологий: применение специализированных программ для автоматического анализа и мониторинга нормативных правовых актов;

статистический метод, конкретно-социологический, формально-юридический, правового учета и анализа.

Мониторинг экспертного мнения представляет собой важный инструмент выявления как положительных, так и отрицательных аспектов нормативного материала, а также установления пробелов в правовом регулировании. Применение конкретно-социологического метода, в частности экспертного опроса, основывается на анализе оценок правовых экспертов, непосредственно вовлеченных в практическую реализацию норм права в сфере практического применения мониторинга. Сочетание элементов обыденного и профессионального правосознания в данном контексте играет существенную роль, обеспечивая получение более достоверных и репрезентативных выводов. Сбор и статистическая обработка экспертных мнений и оценок формируют значимую базу для повышения эффективности правового регулирования в отдельных сферах общественных отношений. Такие данные выступают своеобразным индикатором, позволяющим оперативно выявлять существующие недостатки и прогнозировать возможные направления совершенствования нормативной базы.

Особую ценность представляют независимые экспертные оценки, опирающиеся на профессиональные знания, научные подходы и практический опыт респондентов. Вместе с тем необходимо учитывать присущую данному методу субъективность, обусловленную личным восприятием экспертов. В качестве экспертов в исследовании выступали муниципальные служащие правовых подразделений органов местного самоуправления, государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации, работники органов прокуратуры, а также представители научного сообщества и независимые эксперты в сфере антикоррупционной экспертизы, обладающие профессиональными знаниями и практическим опытом в области муниципального нормотворчества. В целях изучения региональной специфики регулирования процедур правовой и антикоррупционной экспертизы в различных субъектах Российской Федерации в рамках научно-исследовательской работы по теме «Разработка методических рекомендаций по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» был проведен социологический опрос. В исследовании приняли участие квалифицированные специалисты — государственные и муниципальные служащие, обладающие профессиональной компетентностью и стажем работы в сфере нормотворческой деятельности. В качестве инструмента опроса использовалась полужформализованная персональная анкета. По результатам проведенного исследования средняя оценка, данная экспертами организации нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в регионе, составила 7 баллов по десятибалльной шкале. Учитывая, что в каждом субъекте Российской Федерации сформирована собственная нормативная правовая база, регламентирующая порядок проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, представляется актуальным анализ соответствующего перечня актов, подлежащих оценке, субъектного состава, процедурных аспектов и применяемого инструментария. Это обстоятельство имеет принципиальное значение для определения степени и форм участия в экспертной деятельности.

Во многих субъектах Российской Федерации антикоррупционная экспертиза функционирует как самостоятельное направление экспертной оценки, наряду с иными ее видами, включая финансово-экономическую, экологическую, лингвистическую и др. Вместе с тем в ряде регионов положения регламентов правотворческих органов предусматривают включение антикоррупционной экспертизы в качестве неотъемлемой составной части общей правовой экспертизы, что свидетельствует о стремлении к унификации процедур и усилению превентивных механизмов в сфере нормативного правотворчества.

Постоянное изменение федерального и регионального законодательства, по мнению экспертов, оказывает существенное влияние на качество муниципальных правовых актов, оперативное внесение

необходимых изменений в правовые акты. В подобных условиях возрастает вероятность издания муниципальных правовых актов с нарушением полномочий. Поскольку муниципальная правотворческая политика направлена на совершенствование их нормотворческой деятельности, она должна быть продуманной, четко организованной, нацеленной на решение проблем конкретного муниципального образования, согласованной с правотворческой политикой РФ и субъекта РФ.

В процессе мониторинга нормотворческой деятельности ОМСУ в Оренбургской, Самарской и Челябинской областях были выявлены следующие проблемы. Несоответствие нормативных правовых актов законодательству — выявлены случаи принятия муниципальных актов, противоречащих федеральным или региональным законам. Например, в первом полугодии 2025 г. прокуратура Оренбургской области выявила 4298 нарушений нормативных актов муниципалитетов, что на 40% больше аналогичного периода 2024 г. Аналогичные проверки в Самарской и Челябинской областях выявили несоответствие отдельных муниципальных актов федеральному и региональному законодательству, отсутствие унифицированных процедур экспертизы, а также ограниченное использование антикоррупционной экспертизы [11, с. 14; 13, с. 18].

По мнению экспертов, этому способствуют недостаточность унификации и кодификации федерального и регионального законодательства, отсутствие согласованности нормотворческой политики на уровне субъекта РФ, взаимодействия правовых служб муниципальных образований с правовыми службами субъекта. В результате большого объема муниципальных правовых актов и, как следствие, снижения возможностей для их детальной экспертизы, увеличения сроков принятия муниципальных нормативных правовых актов возникают нормативные противоречия, юридико-лингвистическая неопределенность, отсюда формальный характер принятия документов (несоблюдение сроков, требований, предъявленных к порядку оформления документов), чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества. Недостаточная прозрачность: недостаточное информирование населения о нормотворческой деятельности и ограниченное участие граждан в этом процессе. Эксперты отмечают, что уровень информированности населения о деятельности органов местного самоуправления в сфере правотворчества остается низким. Граждане, как правило, не вовлекаются в обсуждение проектов нормативных правовых актов, что существенно снижает легитимность принимаемых решений и ослабляет общественный контроль. Ограниченные ресурсы: недостаток финансовых и кадровых ресурсов для проведения качественного мониторинга и анализа нормативных правовых актов. По мнению специалистов, недостаток кадровых и финансовых ресурсов значительно затрудняет организацию системного мониторинга и аналитической оценки нормативных правовых актов. Отсутствие единых стандартов: различия в подходах к разработке и оценке нормативных правовых актов между разными муниципальными образованиями. Экспертная оценка показывает наличие значительных различий в подходах к подготовке и экспертизе нормативных актов между различными муниципальными образованиями. Это препятствует формированию единого правового пространства и снижает качество правового регулирования [13].

Для улучшения мониторинга нормотворческой деятельности ОМСУ в Оренбургской области предлагаются следующие меры. Разработка единых методических рекомендаций: создание стандартов и руководств по разработке, принятию и мониторингу нормативных правовых актов для обеспечения их качества и соответствия законодательству. Повышение квалификации сотрудников: организация обучения и повышения квалификации муниципальных служащих в области нормотворчества и мониторинга. Внедрение цифровых инструментов: использование специализированных программ и платформ для автоматизации процессов мониторинга и анализа нормативных правовых актов. Активизация общественного участия: создание механизмов для вовлечения граждан в процесс обсуждения и разработки нормативных правовых актов, проведение общественных слушаний и консультаций. Усиление межмуниципального сотрудничества: обмен опытом и лучшими практиками между различными муниципальными образованиями области. Реализация этих мер позволит повысить качество нормотворческой деятельности ОМСУ в Оренбургской области и в других регионах, обеспечить соответствие нормативных правовых актов действующему законодательству и потребностям населения, а также укрепить доверие граждан к местной власти.

Подводя итоги исследования, стоит подчеркнуть, что мониторинг качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления является важным элементом совершенствования муниципального управления. Это важно для оперативного реагирования на возникающие проблемы и предотвращения негативных последствий в развитии муниципальных правоотношений. Внедрение систематического анализа нормативных правовых актов, использование цифровых технологий и развитие общественного контроля позволят не только повысить правовую определенность, но и обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований. Будущее муниципального нормотворчества во многом зависит от эффективности механизмов мониторинга, их интеграции в управленческие процессы и адаптации к современным вызовам правового регулирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.12.2025).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.12.2025).
3. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317. URL: <https://base.garant.ru/12185954/>
4. Зайцева И. П. Методология правового мониторинга: теоретические и практические аспекты // Вестник юридических исследований. 2020. № 4. С. 45–58.
5. Астанин В. В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016. 3. С. 14–17.
6. Козлова Н. М., Петрова Е. А. Проблемы и перспективы совершенствования муниципального нормотворчества // Государство и право. 2019. № 6. С. 78–91.
7. Баранов И. Н. Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 906–912.
8. Смирнов А. В. Цифровые технологии в правоприменение и мониторинге нормативных актов. № 2. СПб.: Наука, 2022, с. 53–75.
9. Хышиктуев О. В., Хобраков Д. Ц. О практике ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 6–8.
10. Прудников А. С., Иванченко Ю. А. Демократизация нормотворчества органов местного самоуправления: вопросы теории и практики // Юридическая техника. 2014. № 18. С. 357–360.
11. Петрова Л. И., Алборова Е. Ю. Участие прокуроров субъектов Федерации в правотворчестве региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления // Законность. 2013. № 1. С. 13–17.
12. Гончаров В. В. Муниципальное право Российской Федерации. № 9. М.: Юридическая литература, 2021, с. 87–95.
13. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2025).