

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Департамент публичного права

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Муниципальный правотворческий процесс»

Обучающийся

Н.В. Руденок

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

канд. юрид. наук, доцент, А.В. Моисеев

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2025

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические и законодательные основы муниципального нормотворческого процесса.....	9
1.1. Историческая ретроспектива развития муниципального нормотворчества в России	9
1.2. Понятие, значение и принципы муниципального нормотворчества	12
1.3. Нормативное регулирование муниципального нормотворчества в Российской Федерации.....	18
1.4. Проблемы правоприменения муниципальных актов и способы их решения.....	26
Глава 2. Процесс разработки и принятия муниципальных нормативных правовых актов	28
2.1. Этапы муниципального нормотворческого процесса.....	28
2.2. Специфика согласования муниципальных актов с государственными и региональными органами	32
2.3. Проблемы муниципального нормотворческого процесса и пути их решения	35
Глава 3. Совершенствование муниципального нормотворческого процесса с использованием современных технологий.....	38
3.1. Муниципальное нормотворчество в контексте цифровизации.....	38
3.2. Анализ судебной практики по признанию недействительными муниципальных актов.....	53
Заключение	66
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

Введение

Нормотворчество — один из видов деятельности, который способствует совершенствованию правовых явлений в современном обществе, позволяя более эффективно урегулировать общественные отношения. Качество этой деятельности напрямую определяет актуальность, точность и непротиворечивость законодательных актов, а также создает предпосылки для более эффективного правового регулирования.

В настоящее время муниципальный нормотворческий процесс является одной из приоритетных задач муниципальных образований. Это связано с необходимостью конкретизации федеральных и региональных законов на уровне муниципалитетов для их адаптации к локальным условиям. Как отмечается в экспертных кругах, местное самоуправление — это уровень власти, наиболее приближенный к населению: «Все решения, принимаемые органами государственной власти, реализуются именно на территории местного самоуправления по месту проживания граждан. Местное самоуправление — точка сборки решений, принимаемых на разных уровнях публичной власти» [33].

Теоретик права А. Нашиц подчеркивал, что правотворчество — это сложная и ответственная задача. По его словам, «даже самых лучших побуждений недостаточно для того, чтобы создать творение, которое адекватно и в нужный момент отражало бы жизнь во всей ее сложности и со свойственными ей тенденциями развития» [20]. Этот процесс требует глубоких знаний законодательства, юридической техники, системных связей правовых норм и механизма их действия [20].

Наименьшей задачей правотворчества является создание нормативного документа для регулирования определенных общественных отношений, а его высшей целью — организация общественных отношений в целом и формирование правового порядка. В этом контексте муниципальное нормотворчество играет ключевую роль, обеспечивая реализацию интересов граждан и повышение качества управления.

Современные технологии, включая искусственный интеллект, открывают новые возможности для повышения точности и прозрачности нормотворческого процесса. Исследование методов повышения качества муниципальных НПА с

использованием технологий позволяет не только улучшить правотворческую практику, но и укрепить доверие граждан к местной власти.

Актуальность настоящего исследования обусловлена глубокой трансформацией института местного самоуправления, происходящей в Российской Федерации в контексте его включения в единую систему публичной власти и ускоренной цифровизации государственного управления. С принятием Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» произошёл фундаментальный сдвиг в правовом статусе муниципальных образований: местное самоуправление перестало восприниматься как самостоятельная ветвь власти и стало органичной частью вертикали публичного управления [23]. Это повлекло за собой не только изменение структуры муниципальных образований (переход к одноуровневой модели), но и существенное перераспределение полномочий, в том числе передачу ряда вопросов местного значения в ведение субъектов Российской Федерации по их инициативе и с обязательным финансовым обеспечением. В этих условиях возрастает риск снижения нормотворческой самостоятельности муниципалитетов и их превращения в исполнительные структуры регионального уровня, что требует научного осмысления и выработки механизмов сохранения демократической сущности местного самоуправления.

Одновременно с институциональными изменениями муниципальное нормотворчество сталкивается с вызовами цифровой эпохи. Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и перспективу до 2036 года», достижение «цифровой зрелости» государственного и муниципального управления стало стратегической задачей [32]. Это означает, что качество муниципальных нормативных правовых актов (МНПА) напрямую влияет на возможность достижения целевых показателей, в частности — предоставления 99% социально значимых услуг в электронной форме к 2030 году. Однако, как справедливо отмечает А. В. Роговая, низкое качество муниципальных нормативных правовых актов, вызванное несоответствием федеральному законодательству и нарушением правил юридической техники, остаётся

системной проблемой [28]. В условиях, когда цифровые сервисы строятся на базе нормативных актов, любая правовая коллизия или дефект текста автоматически транслируется в цифровую среду, усиливая масштабы нарушений прав граждан.

Особую остроту приобретает проблема обеспечения законности муниципального нормотворчества. Судебная практика, анализируемая в работе, демонстрирует, что наиболее частыми основаниями для признания муниципальных нормативных правовых актов недействительными являются превышение компетенции, нарушение процедуры принятия (включая ненадлежащее опубликование) и содержательные противоречия федеральному законодательству. При этом, как следует из Постановления Конституционного суда РФ от 27.05.2021 № 23-П, многие муниципалитеты объективно не в состоянии обеспечить традиционные формы публичности (например, печатное опубликование) из-за финансовых ограничений [25]. Это создаёт парадоксальную ситуацию: с одной стороны, требуется безусловное соблюдение принципа гласности, с другой — отсутствуют ресурсы для его реализации в привычных формах. Разрешение этого противоречия возможно только через внедрение надёжных цифровых инструментов официального опубликования и электронного аудита нормотворческого процесса.

Актуальность исследования определяется необходимостью выработки комплексных решений, способных одновременно обеспечить соответствие муниципального нормотворчества новым институциональным реалиям, требованиям цифровой трансформации и принципам верховенства права. Без научно обоснованных рекомендаций по повышению качества м, включая использование современных технологий при сохранении человеческого контроля, невозможно обеспечить эффективность местного самоуправления и доверие граждан к его решениям.

Степень научной разработанности темы муниципального нормотворчества в российской юридической науке характеризуется как достаточно высокая в части теоретико-правовых основ, но недостаточная — в аспектах, связанных с влиянием цифровых технологий и практической реализацией нормотворческого процесса на муниципальном уровне.

Фундаментальные вопросы понятия, значения и принципов муниципального нормотворчества получили отражение в трудах таких исследователей, как С. А. Алиева, которая выделяет десять ключевых принципов, включая законность, демократизм, гласность, научность и соблюдение правил юридической техники [1]. Анализ исторической эволюции института местного самоуправления представлен в работах, посвящённых земской реформе 1864 года и становлению муниципальной власти в постсоветский период [1].

Процессуальные аспекты муниципального правотворчества исследованы в диссертационных и монографических работах Е. Н. Кузнецовой, Д. М. Мироновой, В. А. Шепачева и Е. П. Забелиной, предложивших различные подходы к выделению этапов нормотворческого процесса — от четырёх до пяти стадий, включая правотворческую инициативу, разработку проекта, экспертизу, принятие и опубликование [8]. Особое внимание уделено проблеме разграничения компетенции органов местного самоуправления, что подчёркивается в исследованиях А. Ю. Болдыша и И. Н. Баранова.

Вопросы правоприменения и судебного контроля за законностью муниципальных нормативных правовых актов получили развитие в работах, посвящённых анализу практики Конституционного и Верховного Судов РФ. В частности, Постановление Пленума ВС РФ № 50 от 25.12.2018, решения КС РФ № 23-П от 27.05.2021 [25] и № 20-П от 25.04.2023 [24] детально разъясняют критерии нормативности актов, порядок их оспаривания и последствия признания недействительными. Эти материалы легли в основу анализа типичных ошибок органов местного самоуправления.

Однако, несмотря на наличие обширной научной базы, остаются слабо изученными вопросы, связанные с цифровизацией нормотворческого процесса. В российской доктрине практически отсутствуют исследования, посвящённые риску «автоматизации хаоса» при использовании искусственного интеллекта в нормотворчестве, проблеме делегирования усмотрения алгоритмам и необходимости внедрения «человеческого надзора» за системами автоматизированного принятия решений. Единственным автором, предложившим методологическую основу для осмысления этих вызовов,

является В. М. Баранов, который в рамках концепции «юридической инноватики» обосновывает необходимость введения института «норморайтера» — специалиста, несущего персональную ответственность за качество правового текста и способного противостоять «автоматизационному предубеждению» [29].

Также новый закон № 33-ФЗ не работает в одной связке с современными цифровыми технологиями. Нет никаких понятных инструкций, как применять автоматическую проверку документов на ошибки и законность, а также как оценивать их влияние на людей. Хотя именно суды и госстратегии показывают, что без таких цифровых инструментов уже не обойтись.

Подводя итог вышесказанному хочется отметить, что несмотря на значительный вклад отечественных учёных в изучение традиционных аспектов муниципального нормотворчества, тема его совершенствования в условиях цифровизации и институциональной реформы остаётся недостаточно освещённой. Настоящее исследование направлено на заполнение именно этого пробела, предлагая комплексный подход, сочетающий доктринальный анализ, эмпирические данные судебной практики и технологические решения.

Цели и задачи исследования

Цель исследования – разработка рекомендаций по совершенствованию муниципального нормотворческого процесса с акцентом на повышение качества нормативных актов, в том числе с использованием современных технологий.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

- Изучить теоретические основы муниципального нормотворчества.
- Проанализировать законодательную базу, регулиующую муниципальное нормотворчество.
- Исследовать современные подходы к оценке качества НПА.
- Провести анализ судебной практики по отмене муниципальных НПА.
- Предложить практические рекомендации по улучшению процесса разработки муниципальных НПА.

Объект и предмет исследования

Объект исследования – правотворческая деятельность органов местного самоуправления.

Предмет исследования – нормативно-правовые акты муниципального уровня, методы их разработки и внедрения, а также современные технологии, способствующие их совершенствованию.

Научная новизна и практическая значимость работы

Научная новизна исследования заключается в комплексном подходе к анализу качества муниципальных НПА с учетом цифровизации и использования искусственного интеллекта.

Практическая значимость работы состоит в разработке предложений, которые могут быть использованы муниципалитетами для повышения качества НПА, что улучшит правоприменительную практику и повысит доверие граждан к местной власти.

Методы исследования включают:

- Юридический анализ для изучения законодательства.
- Сравнительно-правовой метод для анализа зарубежного опыта.
- Анализ для выявления проблем в тексте муниципальных НПА.
- Анализ судебной практики для изучения типичных ошибок.

Глава 1. Теоретические и законодательные основы муниципального нормотворческого процесса

1.1. Историческая ретроспектива развития муниципального нормотворчества в России

История муниципального нормотворчества в России уходит корнями в глубокое прошлое, начиная с древнерусских городов, где существовали вечевые собрания, принимавшие решения по местным вопросам. Однако системное развитие муниципального нормотворчества началось в XIX веке с реформ Александра II, в частности, с введения земств и городских дум. Эти органы получили право принимать нормативные акты, регулирующие вопросы местного значения, такие как здравоохранение, образование и дорожное строительство.

В результате реформ XIX века земства и городские думы стали одними из первых органов, наделённых правом самостоятельного принятия нормативных решений, направленных на регулирование вопросов местного значения. Эти структуры, обладая значительным уровнем автономии, играли важную роль в решении повседневных задач, связанных с жизнью и потребностями населения. Сфера деятельности земств ограничивалась исключительно хозяйственными вопросами местного значения. В их ведении находились: устройство и содержание местных путей сообщения, земской почты, земских школ, больниц, богаделен и приютов, попечение о местной торговле и промышленности, местное продовольственное дело [27].

Это позволило обеспечить более эффективное управление на местах и укрепить основы местного самоуправления.

После Октябрьской революции 1917 года местное самоуправление было упразднено, а его функции перешли к советам. Однако в 1990-е годы, с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, местное самоуправление было восстановлено как самостоятельный уровень власти. В статье 12 Конституции РФ закреплено, что "в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление"[30].

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стал важным

этапом в развитии муниципального нормотворчества. Статьей седьмой данный закон закрепил право органов местного самоуправления принимать нормативные акты по вопросам местного значения. Однако важно отметить, что он подчеркнул обязательное соответствие муниципальных актов федеральному и региональному законодательству, что выступает ключевым условием их правомочности.

На протяжении почти двух десятилетий Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – ФЗ № 131-ФЗ) являлся основополагающим актом, регулирующим принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Однако, с учетом внесенных в Конституцию Российской Федерации изменений 2020 года, закрепивших местное самоуправление как часть единой системы публичной власти, был разработан и принят новый Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (далее – ФЗ № 33-ФЗ). Данный закон вступил в силу 19 июня 2025 года, хотя отдельные его положения, касающиеся распределения полномочий, начнут действовать с 1 января 2027 года.

ФЗ № 33-ФЗ предусматривает переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, за исключением городов федерального значения. В этой новой модели местное самоуправление будет осуществляться только в городских округах и муниципальных округах. Ранее существовала более сложная двухуровневая система, включавшая поселения, муниципальные районы и городские округа.

Укрупнение муниципальных образований, вызванное переходом к одноуровневой модели, приведет к сокращению общего числа субъектов нормотворчества на местном уровне. Это может способствовать унификации нормативной базы в рамках укрупненных территорий, снижению количества противоречащих друг другу актов и повышению профессионализма нормотворческой деятельности за счет концентрации кадровых и финансовых ресурсов. Однако, это также может привести к снижению оперативности

реагирования на локальные проблемы и уменьшению представительства интересов малых населенных пунктов в процессе принятия решений, поскольку управленческие центры будут находиться дальше от части населения.

Так же значимым изменением является перераспределение полномочий между муниципальным и региональным уровнями. Ранее муниципалитеты имели четко закрепленные "вопросы местного значения"[22]. Теперь же полномочия разделены на группы, и существенная их часть может быть перераспределена. Особенно критична третья группа полномочий, которые по умолчанию находятся у региона и могут быть переданы муниципалитетам только по инициативе субъекта РФ и с его финансовым обеспечением. Это означает, что муниципалитеты могут стать более зависимыми от региональных решений и финансирования в этих сферах. Такое изменение способно привести к снижению нормотворческой самостоятельности муниципалитетов в ряде ключевых сфер (например, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, дорожная деятельность), поскольку содержание и объем принимаемых актов будут определяться региональными приоритетами и возможностями перераспределения. С одной стороны, это может повысить эффективность выполнения полномочий за счет централизованного управления и гарантированного финансирования [10]. С другой стороны, существует риск ослабления местной власти и невозможности решения на местном уровне значимых для сообщества вопросов без инициативы сверху, что может снизить гибкость и оперативность реагирования на местные нужды. Для органа местного самоуправления это означает необходимость более тесного мониторинга регионального законодательства о перераспределении полномочий и оперативного приведения муниципальных актов в соответствие.

1.2. Понятие, значение и принципы муниципального нормотворчества

Местное самоуправление является фундаментальной формой осуществления власти народом, конституционно признанной в Российской Федерации. Его основное предназначение заключается в самостоятельном решении вопросов местного значения, что напрямую влияет на качество жизни населения на конкретной территории. В этом контексте нормотворческий процесс на муниципальном уровне выступает как ключевой механизм реализации данных функций, позволяющий органам местного самоуправления создавать правовые акты, адаптирующие федеральное и региональное законодательство к уникальным местным условиям и потребностям.

Муниципальное нормотворчество — это процесс создания, изменения и отмены нормативных правовых актов органами местного самоуправления в рамках их компетенции. Как отмечается в Федеральном законе № 131-ФЗ, муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно или органами местного самоуправления [14].

Согласно статье 7 Федерального закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления обладают правом принятия уставов муниципальных образований, а также актов, регулирующих вопросы землепользования, благоустройства, местного бюджета и социального обеспечения.

Концептуально важно, что в ФЗ № 33-ФЗ местное самоуправление определено как «форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения) в пределах полномочий, предусмотренных... в единой системе публичной власти». Такое изменение формулировки отражает фундаментальный сдвиг в доктринальном понимании места местного самоуправления в государственном механизме, закрепляя его в единой системе публичной власти, что потенциально может привести к усилению вертикали власти и снижению самостоятельности муниципальных органов в нормотворчестве.

Муниципальное нормотворчество играет ключевую роль в правовой системе Российской Федерации, так как оно обеспечивает реализацию полномочий органов местного самоуправления и регулирует общественные отношения на местном уровне. В статье 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление осуществляется гражданами через формы прямого волеизъявления, что подчеркивает демократическую природу муниципального нормотворчества [30].

Как отмечается в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (1994 г.), местное самоуправление является важным элементом демократического управления, обеспечивающим участие граждан в решении вопросов местного значения [27].

Значение муниципального нормотворчества заключается в его способности оперативно реагировать на изменения социальной, экономической и правовой ситуации на местах. Муниципальные акты обеспечивают реализацию интересов граждан, создают условия для взаимодействия местной власти с населением и способствуют укреплению правопорядка.

Чтобы лучше понять, как работает муниципальное нормотворчество, его особенности и как его улучшить, важно разобраться в основных принципах, на которых строится создание местных правовых актов.

Принципы муниципального нормотворчества — это основополагающие идеи и положения, определяющие порядок и содержание нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Они обеспечивают стабильность, законность и демократичность принимаемых решений.

Касаемо муниципального нормотворчества, по мнению Алиевой С.А., для более качественного процесса необходимо руководствоваться такими принципами: принцип законности; принцип демократизма; принцип уважения прав и свобод человека и гражданина; принцип гласности; принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принимаемые ими решения; принцип плановости; принцип научности; принципа соблюдения правил юридической техники; принцип профессионализма и компетентности; принцип обеспеченности [1]. При этом автор отмечает, что принципы муниципального нормотворчества как правило не находят отдельного

закрепления в нормативном правовом акте, а могут быть интерпретированы из содержащихся в акте нормативных правовых предписаний [1]. Кратко рассмотрим каждый из принципов.

Принцип законности является основополагающим в муниципальном нормотворчестве. Он предполагает, что все принимаемые муниципальные правовые акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, региональным законодательным актам и уставам муниципальных образований. Нарушение этого принципа может привести к признанию акта недействительным. Например, органы юстиции могут отказать в регистрации устава муниципального образования, если он противоречит актам более высокой юридической силы (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ч. 4 ст. 7, ч. 6 ст. 44).

Принцип демократизма. Демократизм в муниципальном нормотворчестве выражается в участии населения в процессе принятия решений. Это может быть реализовано через местные референдумы, публичные слушания, обсуждения проектов нормативных актов с гражданами. Такой подход обеспечивает учет интересов местного сообщества и повышает легитимность принимаемых решений (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ст. 45).

Принцип уважения прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип подчеркивает, что муниципальные правовые акты должны быть направлены на защиту и соблюдение прав и свобод граждан. Любое решение органов местного самоуправления не должно ущемлять конституционные права человека, а напротив, способствовать их реализации (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ч. 2 ст. 47).

Принцип гласности. Гласность предполагает открытость и прозрачность процесса нормотворчества. Все принятые муниципальные правовые акты должны быть официально опубликованы, чтобы граждане могли ознакомиться с их содержанием. Это способствует повышению доверия населения к органам местного самоуправления и обеспечивает контроль за их деятельностью (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ст. 47).

Принцип ответственности. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за принимаемые ими решения. Этот принцип закреплен в законодательстве и предполагает, что в случае принятия неэффективных или незаконных актов, виновные лица могут быть привлечены к ответственности (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, глава 10).

Принцип плановости. Плановость в муниципальном нормотворчестве означает, что подготовка и принятие правовых актов должны осуществляться на основе заранее разработанных планов. Это позволяет систематизировать нормотворческую деятельность, избегать хаотичности и обеспечивать своевременное принятие необходимых актов. В соответствии с локальными актами некоторых муниципальных образований разработаны внутренние регламенты и положения, которые закрепляют необходимость планирования нормотворческой деятельности. Например, в регламентах может быть указано, что проекты правовых актов должны разрабатываться в соответствии с годовыми планами работы администрации. Пример: Положение о порядке подготовки, принятия и действия муниципальных правовых актов администрации Гольшмановского муниципального района, п. 1.6 говорит о таких планах, так же в Решении Думы Тюменского муниципального района от 28.03.2014 № 553 "Об утверждении Положения о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Тюменский муниципальный район" есть указание на такие планы. Хотя в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прямо не указано на необходимость планирования, в статье 44 говорится о том, что устав муниципального образования должен определять порядок принятия и опубликования муниципальных правовых актов. Это косвенно подразумевает необходимость системного подхода, включая планирование.

Принцип научности. Научная обоснованность муниципальных правовых актов предполагает учет экономических, социальных, экологических и других факторов при их разработке. Это может включать проведение экспертиз, консультаций с научными учреждениями и специалистами, что способствует

повышению качества принимаемых решений. Этот принцип так же закрепляется в локальных актах органов местного самоуправления. Пример: Положение о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Тюменский муниципальный район, утвержденное Решением Думы Тюменского муниципального района от 28.03.2014 №553, ст. 4, Закон Самарской области от 14.11.2014 № 117 «Об установлении правовых основ проведения органами местного самоуправления в Самарской области оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности».

Принцип соблюдения правил юридической техники. Этот принцип требует, чтобы проекты муниципальных правовых актов составлялись в соответствии с правилами юридической техники. Тексты актов должны быть четкими, понятными, исключая двусмысленность. Используемые термины должны соответствовать законодательству, а стиль изложения — нормам официально-делового языка, что, например, изложено в пособии «Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов» [30].

Принцип профессионализма и компетентности. Нормотворческая деятельность должна осуществляться квалифицированными специалистами, обладающими необходимыми знаниями и опытом. Этот принцип закреплен в законодательстве о муниципальной службе, где подчеркивается важность профессионализма и компетентности муниципальных служащих (Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ст. 4).

Принцип обеспеченности. Любой муниципальный правовой акт должен быть обеспечен необходимыми ресурсами для его реализации. Это включает финансовую, организационную и материальную поддержку. Без должного обеспечения принятые акты могут остаться неэффективными и

нереализованными. При этом "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.12.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) в статьях 83 и 86 прямо говорится об этом принципе.

Муниципальное нормотворчество играет ключевую роль в системе местного самоуправления, так как оно позволяет органам муниципальной власти реализовывать свои полномочия и регулировать общественные процессы на уровне муниципальных образований. Вместе с тем, его эффективность зачастую снижается из-за таких проблем, как расхождение отдельных муниципальных нормативных актов с федеральным законодательством и отсутствие единых подходов к юридической технике. Для преодоления этих недостатков необходимо внедрение общих методик, использование цифровых инструментов, а также систематическое повышение квалификации специалистов, занимающихся нормотворческой деятельностью.

1.3. Нормативное регулирование муниципального нормотворчества в Российской Федерации

Нормативное регулирование муниципального нормотворчества в Российской Федерации представляет собой многоуровневую систему, включающую федеральное, региональное и местное законодательство. Эта система обеспечивает правовую основу для деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ) и регулирует процесс создания, изменения и отмены муниципальных нормативных правовых актов. Рассмотрим основные элементы этой системы.

Конституция Российской Федерации: Конституция РФ является основополагающим документом, закрепляющим принципы и основы местного самоуправления. В статье 12 Конституции РФ указано, что "в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление" [12], а статья 130 подчеркивает, что местное самоуправление осуществляется гражданами через формы прямого волеизъявления, такие как референдумы, выборы и другие формы участия [30]. Эти положения создают правовую базу для самостоятельного решения вопросов местного значения, включая нормотворческую деятельность.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года являлся ключевым нормативным актом, регулирующим муниципальное нормотворчество. В статье 7 закона закреплялось, что муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно или органами местного самоуправления [14]. Кроме того, статья 43 закона устанавливала систему муниципальных правовых актов, включая уставы муниципальных образований, решения представительных органов и постановления местных администраций. Система муниципальных правовых актов, согласно федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", включала устав муниципального образования, решения, принятые на местном

референдуме, нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, правовые акты местной администрации, а также иные правовые акты. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" также предусматривал широкий спектр форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении (местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, публичные слушания, общественные обсуждения, правотворческая инициатива граждан и возможность отзыва депутатов и глав). В 2020 году в Конституцию Российской Федерации были внесены поправки, которые провозгласили органы местного самоуправления частью «единой системы публичной власти». Это конституционное изменение послужило основной предпосылкой для масштабной муниципальной реформы и принятия нового Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В период с 2025 по 2027 годы действует переходный период: органы МСУ исполняют полномочия по старой редакции ФЗ №131-ФЗ (2003), а региональные и муниципальные нормативные правовые акты приводятся в соответствие с ФЗ №33-ФЗ от 20.03.2025 до 01.01.2027. Федеральным законом от 20.03.2025 N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" закрепляется, что муниципальные правовые акты принимаются по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения непосредственно или органами местного самоуправления. Главой 6 данного закона устанавливается система муниципальных правовых актов, порядок их подготовки и вступления в силу [23]. Устав муниципального образования и решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, что указано в статье 52, части 2. Все иные муниципальные акты не должны им противоречить. Вся система муниципальных правовых актов должна соответствовать: Конституции РФ, Федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону (№ 33-ФЗ от 20.03.2025), другим

федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации (ст. 3, 4) [23]. Так же важным инструментом, введенным еще федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и направленным на повышение качества муниципального нормотворчества, является оценка регулирующего воздействия (ОРВ) проектов муниципальных нормативных правовых актов. Во вступившем в законную силу федеральном законе № 33-ФЗ от 20.03.2025 нормы, регулирующие проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, содержатся в статье 48. Данная процедура проводится с целью выявления положений, которые могут вводить избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обеспечивая тем самым экономическую обоснованность принимаемых актов.

Закон закрепляет, какие органы вправе принимать муниципальные правовые акты и по каким вопросам:

- В статье 16 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025 закрепляется, что представительный орган обладает исключительной компетенцией по принятию устава, внесению в него изменений, утверждению бюджета, установлению местных налогов и сборов, утверждению правил благоустройства и др. Его акты носят нормативный характер [23].
- В статье 20 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025 закрепляется, что глава муниципального образования издает правовые акты в пределах своих полномочий (например, по вопросам представительства, подписания и обнародования актов представительного органа) [23].
- В статье 22 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025 закрепляется, что местная администрация наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и изданию соответствующих правовых актов (например, в сфере ЖКХ, образования, культуры) [23].

Превышение установленной компетенции, как горизонтальное (между органами МСУ), так и вертикальное (вторжение в компетенцию субъекта РФ), является

наиболее частым и безусловным основанием для аннулирования актов в ходе судебного нормоконтроля.

В федеральном законе № 33-ФЗ от 20.03.2025 так же закреплено, что иные органы и должностные лица могут принимать акты в пределах полномочий, делегированных им уставом или вышестоящими актами. Закон устанавливает несколько ключевых процедур, обеспечивающих легитимность и обоснованность муниципальных актов:

- Обязательное обнародование (статья 53 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025): муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. Порядок обнародования (официальное опубликование, размещение в сети Интернет, в общедоступных местах) определяется уставом муниципального образования.
- Публичные слушания (статья федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025 47): по ряду вопросов проведение публичных слушаний является обязательным. К ним относятся: проект устава муниципального образования и проект акта о внесении в него изменений (кроме приведения в соответствие с вышестоящим законодательством, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, вопросы преобразования муниципального образования, проекты документов территориального планирования и правил благоустройства (через публичные слушания или общественные обсуждения в соответствии с градостроительным законодательством) [23].
- Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) (статья 52, части 5-7 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025): для муниципальных образований, включенных в перечень, установленный законом субъекта РФ (включая административные центры), вводится обязательная оценка проектов муниципальных актов, устанавливающих новые обязательные требования для бизнеса [23]. Цель — выявление избыточных обязанностей, запретов и необоснованных расходов.

- Учет местных традиций и особенностей (статья 4, часть 5 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025): при регулировании вопросов организации местного самоуправления должны учитываться исторические, культурные, национальные и иные местные традиции [23].

Важным является то, что глава 5 ФЗ № 33-ФЗ (статьи 42–51) устанавливает правовые основы участия населения: статьями 47-48 предусмотрены обязательные публичные слушания и общественные обсуждения, а также статьями 49-51 закреплены собрания граждан, инициативные проекты и развитие территориального общественного самоуправления. Эти нормы дополняют процедурные гарантии участия граждан в муниципальном нормотворчестве.

Данным законом четко определены пределы нормотворческой деятельности:

- Вопросы местного значения (статья 32 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025): нормотворчество органов местного самоуправления ограничено кругом вопросов, отнесенных к их компетенции настоящим Федеральным законом (вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения).
- Наделение отдельными государственными полномочиями (статья 34 федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025): органы местного самоуправления могут принимать акты в рамках переданных им государственных полномочий, но только строго в соответствии с законом, которым эти полномочия переданы, и с переданными необходимыми ресурсами.
- Запрет на установление ограничений: муниципальные акты не могут противоречить федеральному и региональному законодательству, ограничивать права и свободы человека и гражданина, гарантированные вышестоящими актами.

Принятие федерального закона от 20.03.2025 №33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" повлекло за собой фундаментальный сдвиг в нормативном регулировании.

Местное самоуправление перестало восприниматься как самостоятельная ветвь власти, став органичной частью вертикали публичного управления [23].

Эта трансформация имеет прямые нормативные последствия для процесса муниципального нормотворчества, а именно:

- Изменение предмета регулирования: Нормотворческая деятельность ОМСУ теперь строго ограничена кругом вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения). Любое вторжение в компетенцию субъектов РФ или Федерации является безусловным основанием для признания акта недействительным.
- Перераспределение компетенции и принцип обеспеченности: федеральный закон № 33-ФЗ от 20.03.2025 предусматривает возможность существенного перераспределения полномочий в пользу регионального уровня. Особенно критична так называемая «третья группа полномочий», которые могут быть переданы муниципалитетам только по инициативе субъекта РФ и с его обязательным финансовым обеспечением (ст. 34). Это нормативно закрепляет зависимость объема нормотворчества от региональных решений и финансирования. Соответственно, возрастает значение принципа обеспеченности: любой муниципальный нормативный правовой акт, устанавливающий расходные обязательства, должен иметь гарантированное финансовое обеспечение (статьи 83 и 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Нарушение этого требования в условиях жесткой привязки полномочий к финансированию становится стратегическим юридическим риском.
- Территориальная унификация: Переход на одноуровневую систему организации местного самоуправления (городские и муниципальные округа) к 2027 году влечет за собой сокращение числа субъектов нормотворчества. В результате, нормативное регулирование на уровне укрупненных округов требует усиления принципа научности и соблюдения юридической техники для унификации нормативной базы и предотвращения внутренних коллизий. В то же время, при регулировании вопросов организации местного самоуправления необходимо учитывать исторические, культурные, национальные и иные местные традиции

(статья 4, часть 5 ФЗ № 33-ФЗ от 20.03.2025). Зарубежные исследования сетевого взаимодействия показывают, что игнорирование специфики малых территорий при централизации ведет к снижению качества управления. В данной ситуации именно цифровые платформы должны послужить инструментом связи центра округа с удаленными поселениями, обеспечивая учет их мнения при разработке общеокружных актов [34].

Законы субъектов Российской Федерации: Законы субъектов РФ играют важную роль в регулировании муниципального нормотворчества, так как они учитывают региональные особенности и специфику местного самоуправления. Например, Закон Самарской области от 09 февраля 2009 года N 2-ГД «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Самарской области» [9] устанавливает правила ведения регистра муниципальных актов, что способствует их систематизации и доступности [28].

Муниципальные правовые акты: Муниципальные правовые акты принимаются органами местного самоуправления в рамках их компетенции и регулируют вопросы местного значения. К ним относятся:

- Уставы муниципальных образований, которые закрепляют основные принципы организации местного самоуправления, включая порядок принятия нормативных актов;
- Решения представительных органов, которые принимаются по ключевым вопросам, таким как утверждение бюджета, установление местных налогов и сборов;
- Постановления местных администраций, которые регулируют текущие вопросы управления и предоставления муниципальных услуг.

Рассмотрим проблемы и перспективы нормативного регулирования. Несмотря на развитую нормативную базу, муниципальное нормотворчество сталкивается с рядом проблем, таких как несоответствие муниципальных актов федеральному и региональному законодательству, отсутствие единых стандартов юридической техники и недостаточная квалификация муниципальных служащих [28]. Для решения этих проблем, на мой взгляд, необходимо:

- Усилить контроль за соответствием муниципальных актов вышестоящему законодательству;
- Разработать единые методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных актов;
- Повысить уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих, ответственных за нормотворчество.

Нормативное регулирование муниципального нормотворчества в Российской Федерации представляет собой сложную систему, включающую федеральное, региональное и местное законодательство. Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" и законы субъектов РФ создают правовую основу для деятельности органов местного самоуправления, а муниципальные правовые акты регулируют вопросы местного значения. Однако для повышения эффективности муниципального нормотворчества необходимо устранить существующие проблемы и внедрить современные подходы к регулированию этого процесса.

1.4. Проблемы правоприменения муниципальных актов и способы их решения

Муниципальный нормотворческий процесс, являясь важным элементом местного самоуправления, сталкивается с рядом проблем, которые снижают его эффективность и качество принимаемых нормативных актов. В данном параграфе рассматриваются ключевые проблемы правоприменения муниципальных актов и предлагаются возможные пути их решения.

Одной из наиболее острых проблем муниципального нормотворчества является несоответствие муниципальных актов федеральным нормам. Как отмечает А. В. Роговая в статье "Мониторинг состояния качества муниципального нормотворчества", одной из причин низкой эффективности муниципального нормотворчества является отсутствие своевременного мониторинга изменений федерального законодательства [28]. Это приводит к тому, что муниципальные акты часто принимаются без учета последних изменений в федеральном законодательстве, что влечет за собой их недействительность или необходимость последующего пересмотра.

Согласно статье 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам [14]. Согласно статьям 3, 4 федерального закона от 20.03.2025 N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" вся система муниципальных правовых актов должна соответствовать: Конституции РФ, Федеральным конституционным законам, федеральному закону от 20.03.2025 N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (№ 33-ФЗ), другим федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов РФ. Однако на практике это требование часто нарушается, что свидетельствует о необходимости усиления контроля за соответствием муниципальных актов федеральным нормам.

Еще одной серьезной проблемой является отсутствие единых стандартов юридической техники при подготовке муниципальных актов. Как указывает А. В. Роговая, нарушение правил юридической техники приводит к низкому качеству нормативных актов, что, в свою очередь, затрудняет их применение на практике [28]. Отсутствие четких требований к оформлению и структуре муниципальных актов приводит к их неоднозначному толкованию и сложностям в правоприменении.

В связи с этим возникает необходимость разработки единых стандартов юридической техники для муниципальных актов. Это позволит повысить качество нормативных документов и обеспечить их соответствие требованиям законодательства.

Для решения указанных проблем необходимо разработать единую методологию подготовки и принятия муниципальных актов. Как отмечает А. В. Роговая, важным шагом в этом направлении является организация регулярных курсов повышения квалификации для муниципальных служащих, ответственных за нормотворчество [34]. Это позволит повысить уровень профессиональной подготовки специалистов и обеспечить более качественную подготовку нормативных актов.

Кроме того, использование современных технологий, таких как искусственный интеллект (ИИ), может значительно упростить процесс мониторинга изменений законодательства и повысить качество подготовки нормативных актов. Например, искусственный интеллект может автоматически анализировать тексты нормативных актов на предмет соответствия законодательству и выявлять ошибки в юридической технике. Это особенно актуально в условиях цифровизации, когда объем информации и скорость изменений в законодательстве требуют новых подходов к нормотворчеству.

Глава 2. Процесс разработки и принятия муниципальных нормативных правовых актов

2.1. Этапы муниципального нормотворческого процесса

Муниципальное нормотворчество в Российской Федерации представляет собой сложную многоступенчатую процедуру, направленную на разработку, изменение или аннулирование муниципальных нормативных правовых актов. Этот процесс является ключевым элементом системы местного самоуправления, позволяя регулировать вопросы местного значения и реализовывать отдельные государственные полномочия, делегированные органам местного самоуправления [5]. Многие ученые-юристы посвятили свои работы изучению понятия и этапов муниципального правотворческого процесса. Так, Е. Н. Кузнецова определяет данное понятие как деятельность уполномоченных субъектов, в чью компетенцию входит принятие, внесение изменений или отмена муниципально-правовых актов на всех последовательно сменяющих друг друга стадиях [18]. Принцип поэтапности выступает одной из основополагающих характеристик муниципального правотворчества, обеспечивая системность и планомерность в создании муниципальных правовых актов [5].

В научной литературе существует несколько точек зрения на определение количества и содержания этапов муниципального правотворческого процесса.

Д. М. Миронова выделяет четыре основных подхода [17]. Первый подход включает четыре этапа: анализ актуальности и необходимости принятия решения, подготовка концепции экономических и социальных обоснований и самого проекта решения, обсуждение и утверждение решения в определенной редакции, а также доведение решения до сведения исполнителей и граждан, проживающих на территории муниципального образования. Второй подход выделяет пять этапов: правотворческая инициатива, решение органа местного самоуправления о необходимости принятия акта, разработка проекта нормативного акта и его предварительное обсуждение, рассмотрение проекта нормативного акта в компетентном органе и его доработка, а также принятие и

опубликование нормативного акта. Третий подход, предложенный В. А. Шепачевым, также включает пять этапов: правотворческая инициатива (включая планирование и внесение проекта в уполномоченный орган), юридическая экспертиза проекта, рассмотрение проекта органом или должностным лицом и принятие или отклонение, опубликование и вступление в силу, а также контроль за исполнением, включая оценку регулирующего воздействия [17]. Наконец, четвертый подход выделяет две стадии: предпроектную и проектную. Предпроектная стадия включает выявление потребности в правовом регулировании, прогнозирование и планирование правотворческой работы, подготовку текста проекта и оценку его эффективности. Проектная стадия включает правотворческую инициативу, обсуждение проекта в законодательном органе, принятие решений по проекту и доведение акта до адресата [17].

Е. П. Забелина проводит всесторонний анализ правотворческой деятельности на муниципальном уровне, характеризуя ее как муниципальный правотворческий процесс. На основе изучения различных научных позиций она определяет оптимальное количество и особенности каждого этапа, предлагая использовать целевой критерий для выделения специфических процедур каждого этапа. При этом подчеркивается, что переход к следующему этапу возможен только после завершения процедур предыдущего. Важным аспектом в исследовании Е. П. Забелиной является разграничение референдумного процесса и правотворческой деятельности органов местного самоуправления, учитывая специфику каждого из этих направлений [8]. А. Ю. Болдыш рассматривает теоретические аспекты и принципы муниципального правотворчества, подчеркивая его значимость для решения вопросов местного значения и реализации права населения на местное самоуправление [5]. И. Н. Баранов отмечает, что муниципальный правотворческий процесс не ограничивается стадией принятия нормативного правового акта, включая также повторное рассмотрение отклоненного главой муниципального образования решения и обязательное официальное опубликование. Он предлагает исключить введение в действие нормативных актов из числа этапов правотворческого процесса, считая это самостоятельной деятельностью, и выступает за использование термина "промульгация" для обозначения подписания и обнародования муниципального

нормативного акта [3]. Е. Н. Кузнецова в своей диссертации акцентирует внимание на возрастающих требованиях к муниципальным правовым актам как показателям качества решения местных вопросов и реализации местного самоуправления. Е. Н. Кузнецова в своей диссертации акцентирует внимание на возрастающих требованиях к муниципальным правовым актам как показателям качества решения местных вопросов и реализации местного самоуправления [14]. Федеральное законодательство, в частности Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", устанавливает основные этапы муниципального правотворческого процесса, включая подготовку муниципальных правовых актов, их вступление в силу, а также их отмену и приостановление действия [14]. Статья 46 данного закона регулирует подготовку муниципальных правовых актов, определяя круг субъектов, обладающих правом правотворческой инициативы, и порядок внесения проектов, который устанавливается нормативным правовым актом соответствующего органа местного самоуправления. Для определенных категорий муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее установленные обязательные требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, предусмотрена обязательная оценка регулирующего воздействия. Статья 47 Федерального закона № 131-ФЗ определяет порядок вступления в силу муниципальных правовых актов, устанавливая, что акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан.

Судебная практика высших судов Российской Федерации также вносит вклад в понимание этапов муниципального нормотворчества. В частности, судебные решения проводят различие между нормативными и индивидуальными муниципальными правовыми актами, устанавливая обязательность официального опубликования для нормативных актов. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении № 48 дал

определение нормативного правового акта, выделив такие признаки, как наличие правовых норм (правил поведения), их общеобязательный характер для неопределенного круга лиц, многократное применение и направленность на регулирование или изменение общественных отношений. Судебной практикой подтверждается, что нормативный характер муниципального акта может определяться не только его основным текстом, но и приложениями к нему [18]. Также встречаются судебные споры, связанные с нарушением процедуры принятия муниципальных нормативных правовых актов, включая несоблюдение установленных в 131-ФЗ от 6 октября 2003 этапов.

2.2. Специфика согласования муниципальных актов с государственными и региональными органами

Согласование муниципальных актов с государственными и региональными органами представляет собой важный аспект муниципального правотворческого процесса, особенно в тех случаях, когда органы местного самоуправления реализуют отдельные государственные полномочия, переданные им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Принцип единства муниципальной публичной власти также предполагает необходимость взаимодействия и согласования действий между различными уровнями власти.

Научные публикации анализируют различные аспекты взаимодействия муниципальных образований с государственными и региональными органами в процессе правотворчества. Подчеркивается важность обеспечения высокого качества муниципальных правовых актов, которые составляют значительную часть всего массива российского законодательства. Исследования также затрагивают вопросы участия населения в муниципальном правотворческом процессе, что может оказывать влияние на согласование актов с вышестоящими органами власти. Научные публикации анализируют различные аспекты взаимодействия муниципальных образований с государственными и региональными органами в процессе правотворчества. Подчеркивается важность обеспечения высокого качества муниципальных правовых актов, которые составляют значительную часть всего массива российского законодательства.¹⁹ Исследования также затрагивают вопросы участия населения в муниципальном правотворческом процессе, что может оказывать влияние на согласование актов с вышестоящими органами власти [28]. Федеральное законодательство предусматривает ряд ситуаций, когда согласование муниципальных актов с государственными и региональными органами является обязательным. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным

правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации [14]. Для определенных категорий муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также в иных городских округах, муниципальных округах и муниципальных районах, включенных в соответствующий перечень законом субъекта Российской Федерации, предусмотрена обязательная оценка регулирующего воздействия, проводимая органами местного самоуправления [14].

Особое внимание уделяется согласованию документов территориального планирования муниципальных образований, таких как схемы территориального планирования муниципальных районов и генеральные планы поселений, городских и муниципальных округов. До их утверждения они подлежат обязательному согласованию с уполномоченными федеральными, региональными органами власти и заинтересованными органами местного самоуправления. Порядок такого согласования установлен приказом Министерства экономического развития Российской Федерации (Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 мая 2024 г. N 273 "Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)"). Кроме того, при передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления между соответствующими органами власти могут заключаться соглашения, которые могут предусматривать определенные процедуры согласования муниципальных правовых актов, принимаемых во исполнение переданных полномочий. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, ведение которого осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации, также является инструментом, обеспечивающим контроль за соответствием муниципальных актов федеральному и региональному законодательству.

Судебная практика по вопросам согласования муниципальных нормативных правовых актов с государственными и региональными органами включает случаи оспаривания муниципальных актов в связи с их несоответствием федеральному или региональному законодательству. В случаях, когда суды могут признавать муниципальные акты недействующими. Также предметом судебных разбирательств могут быть вопросы соблюдения установленных процедур согласования, хотя прямых примеров таких споров в предоставленных материалах не содержится. Однако общие принципы законности и подконтрольности муниципальных органов власти предполагают возможность судебного оспаривания муниципальных актов, принятых с нарушением обязательных процедур согласования. Прокурорский надзор также направлен на обеспечение законности в сфере муниципального нормотворчества, включая контроль за соблюдением требований о согласовании [13]. В таких случаях суды могут признавать муниципальные акты недействующими. Также предметом судебных разбирательств могут быть вопросы соблюдения установленных процедур согласования, хотя прямых примеров таких споров в предоставленных материалах не содержится. Однако общие принципы законности и подконтрольности муниципальных органов власти предполагают возможность судебного оспаривания муниципальных актов, принятых с нарушением обязательных процедур согласования.

2.3. Проблемы муниципального нормотворческого процесса и пути их решения

В процессе муниципального нормотворчества в Российской Федерации существует ряд проблем, которые отмечаются как в научных исследованиях, так и в практической деятельности органов местного самоуправления. Одной из основных проблем является недостаточно высокое качество принимаемых муниципальных нормативных правовых актов. Это может быть вызвано различными факторами, включая недостаточный уровень профессиональной подготовки лиц, участвующих в правотворческом процессе, невысокое качество подготовки проектов муниципальных актов, а также отсутствие необходимого взаимодействия между теорией и практикой [6].

Другой значимой проблемой является недостаточный уровень правовой информированности и вовлеченности населения в процесс муниципального нормотворчества. Зачастую жители муниципальных образований слабо осведомлены о своих возможностях влиять на принятие местных нормативных актов, а органы местного самоуправления не всегда заинтересованы в активном привлечении населения к разработке таких актов. Кроме того, низкий уровень юридической грамотности среди населения также препятствует эффективному участию граждан в правотворческом процессе.

В академической среде также отмечается отсутствие единого подхода к пониманию основных терминов, таких как "муниципальное правотворчество" и "муниципальный правотворческий процесс"[4]. Некорректное использование терминологии может приводить к неясностям и затруднять как теоретическое осмысление, так и практическое осуществление муниципального правотворчества[3]. Исторически сложившееся отсутствие прочной теоретической базы и нечеткое разграничение полномочий между уровнями власти также продолжают оказывать влияние на эффективность муниципального нормотворчества[4]. Для решения существующих проблем предлагаются различные пути. В частности, для повышения уровня вовлеченности населения в правотворческий процесс предлагается упростить процедуру внесения проектов муниципальных нормативных правовых актов на федеральном уровне.

В научной литературе подчеркивается необходимость унифицированного подхода к определению принципов, видов и этапов муниципального нормотворчества для обеспечения законности и защиты прав и свобод граждан [31]. Разработка научно обоснованных рекомендаций по формированию компетенции органов местного самоуправления, процедурам принятия нормативных правовых актов и механизмам их реализации также рассматривается как важный шаг к совершенствованию муниципального правотворчества [37]. Совершенствование юридической техники подготовки муниципальных правовых актов является еще одним ключевым направлением, способствующим повышению их качества и юридической силы. На законодательном уровне предпринимаются меры для решения проблем муниципального нормотворчества. Введение обязательной оценки регулирующего воздействия для определенных категорий муниципальных актов направлено на повышение их качества и предотвращение необоснованного обременения предпринимательской деятельности. Создание и ведение Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов обеспечивает прозрачность и возможность контроля за соответствием муниципальных актов федеральному и региональному законодательству. Судебная практика, включая решения Верховного Суда Российской Федерации, играет важную роль в обеспечении законности муниципального нормотворчества, устанавливая критерии для определения нормативных правовых актов и требования к процедуре их принятия и опубликования. Прокурорский надзор также является важным инструментом для выявления и устранения нарушений в сфере муниципального правотворчества. Разработка методических рекомендаций по подготовке муниципальных нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях способствует повышению качества юридической техники и единообразию в оформлении муниципальных актов. Кроме того, внедрение антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов направлено на выявление и устранение положений, способствующих проявлению коррупции.

Подводя итог сказанному, стоит отметить несколько моментов, что муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации

представляет собой сложную и многогранную деятельность, включающую ряд последовательных этапов, особенности согласования с государственными и региональными органами, а также ряд проблем, требующих решения. Анализ научных работ, положений законодательства и судебной практики показывает, что, несмотря на наличие определенной законодательной базы и научных исследований, в данной сфере сохраняются вопросы, требующие дальнейшего совершенствования. Отсутствие единого подхода к определению этапов процесса, проблемы качества муниципальных актов, недостаточная вовлеченность населения и вопросы согласования с вышестоящими уровнями власти остаются актуальными задачами. Предпринимаемые на законодательном уровне меры, такие как введение оценки регулирующего воздействия и создание федерального регистра, а также активная роль судебной практики и прокурорского надзора, способствуют повышению эффективности и законности муниципального правотворчества. Дальнейшее развитие теоретической базы, совершенствование законодательства и повышение правовой грамотности населения являются ключевыми направлениями для оптимизации муниципального правотворческого процесса в Российской Федерации.

Глава 3. Совершенствование муниципального нормотворческого процесса с использованием современных технологий

3.1. Муниципальное нормотворчество в контексте цифровизации

Муниципальное нормотворчество, будучи одним из ключевых проявлений публичной власти на локальном уровне, неразрывно связано с необходимостью обеспечения легитимности и правомерности издаваемых актов. Как справедливо отмечается в научной литературе, нормативные правовые акты органов местного самоуправления (МНПА) призваны решать социально-экономические и управленческие вопросы, однако их качество нередко становится предметом критики из-за противоречий действующему законодательству, недостаточной систематизации и нарушения правил юридической техники [15].

Современный этап развития муниципального нормотворчества в Российской Федерации характеризуется активным внедрением цифровых технологий, направленных на повышение качества и эффективности правотворческой деятельности органов местного самоуправления. В условиях стремительного развития информационных технологий и увеличения объема нормативно-правовой базы, муниципальные образования все чаще обращаются к инновационным решениям, позволяющим оптимизировать процесс разработки, согласования и контроля за соблюдением муниципальных нормативных правовых актов (НПА). В этих условиях цифровизация становится не просто инструментом повышения эффективности, а необходимым условием сохранения качества муниципальной правотворческой деятельности.

Современный этап эволюции российского государства и общества характеризуется глубокой трансформацией системы публичного управления, ключевым вектором которой выступает ускоренная цифровизация. Муниципальное нормотворчество (МН) как неотъемлемый элемент этой системы, находящийся на передовой взаимодействия власти и граждан, активно включается в этот процесс. Внедрение современных технологий, включая искусственный интеллект (ИИ) и большие языковые модели (БЯМ), призвано обеспечить качественно новый уровень эффективности, прозрачности и

правовой чистоты нормативных правовых актов (НПА), принимаемых органами местного самоуправления (ОМСУ). Однако быстрое внедрение автоматизации несет концептуальный риск «автоматизации хаоса», когда дефекты низкокачественного нормотворчества закрепляются в цифровой форме. Эта проблема тесно связана с понятием «Замораживание Права» (Freezing the Law), обсуждаемым в AI&Law. Замораживание права означает жесткое кодирование текущей интерпретации нормы, что препятствует ее необходимой юридической эволюции — судебному толкованию или изменению социальных норм [39].

Активное внедрение цифровых технологий в муниципальное нормотворчество не является результатом изолированной инициативы органов местного самоуправления или академического интереса; этот процесс детерминирован высшими стратегическими целями развития Российской Федерации. Современный этап развития МН не просто ищет инновационные решения, но и реализует государственный приоритет, направленный на повышение качества и эффективности правотворческой деятельности.

Этот приоритет нашел свое закрепление в Национальной цели развития «Цифровая трансформация», определенной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и перспективу до 2036 года» [32]. Национальная цель прямо включает трансформацию муниципального управления, что подчеркивает системную важность местного самоуправления в достижении общенациональных цифровых приоритетов. Ответственным исполнителем за формирование государственной политики в этой области назначено Минцифры России, что гарантирует централизованный контроль за ходом цифровизации, в том числе на муниципальном уровне. Одним из инструментов цифровой трансформации является искусственный интеллект. Понятие искусственного интеллекта в Российской Федерации впервые официально было закреплено в Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации (далее – Национальная стратегия ИИ, Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года), под которым понимается «комплекс технологических решений,

позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека [19]. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру, программное обеспечение (в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений», понимается «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека [19]. Комплекс технологических решений включает в себя информационно-коммуникационную инфраструктуру программное обеспечение в том числе в котором используются методы машинного обучения), процессы и сервисы по обработке данных и поиску решений» [16].

Для достижения данной цели установлены конкретные целевые показатели, имеющие прямое отношение к результатам и процессам муниципального нормотворчества:

- Достижение цифровой зрелости государственного и муниципального управления к 2030 году. Этот показатель охватывает не только внешние сервисы, но и внутренние процедуры, включая процесс создания НПА.
- Увеличение до 99% доли предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронной форме к 2030 году.

Включение муниципального нормотворчества в Национальную цель развития, наряду с федеральным и региональным уровнем, исключает вопрос о целесообразности цифровизации и переводит ее в плоскость обязательного исполнения. Достижение целевого показателя в 99% электронных услуг (так называемый «фронт-офис») не может быть реализовано без кардинальной трансформации внутренних процессов (так называемого «бэк-офиса»), включая сам процесс создания муниципальных НПА. Качество электронных услуг, таких

как выдача разрешений, установление тарифов, или утверждение местных правил, напрямую зависит от правовой чистоты и актуальности базовых муниципальных актов. Следовательно, некачественное нормотворчество будет критически блокировать достижение стратегической цели, что делает стратегическое требование к услугам опосредованным, но жестким детерминантом требования к качеству нормотворческого процесса.

Цифровая зрелость МН требует внедрения технологий, которые способны обеспечить гармонизацию законодательства и минимизировать дефектность. Эффективность любого правового регулирования определяется его правовым качеством, которое, в свою очередь, является условием эффективности. Несогласованность правовых актов, особенно на уровне регионов и муниципалитетов, является критической проблемой. По данным прокурорского контроля, количество незаконных региональных и муниципальных актов ежегодно исчисляется сотнями тысяч. Цифровая стандартизация процедур и автоматизированный контроль правовых коллизий являются технико-юридическими инструментами, направленными на достижение доктринальных целей правовой гармонизации, что в конечном итоге выступает фундаментальным условием эффективности закона.

Данный процесс, по своей сути, представляет собой область юридической инноватики, требующей глубокого методологического осмысления. Профессор В. М. Баранов характеризует инноватику как "образ жизни и стиль мышления любой сферы, включая юридическую деятельность, если она претендует на статус творческой"[29]. Применение этой концепции к муниципальному уровню означает, что цифровизация не должна сводиться к механическому копированию федеральных или региональных актов, а должна стимулировать поиск новых, эффективных правовых решений. При этом необходимо преодолеть существенное препятствие: консервативность мышления, которое часто признается "самым большим препятствием на пути инноваций в правовой среде"[29]. Инновационный результат в юридической сфере может быть достигнут, если он расширяет сферу правовой регламентации, модернизирует правовые средства государственной поддержки или предлагает новые методы

правового регулирования в традиционных областях[29]. В контексте местного самоуправления (МСУ) это означает внедрение новых, структурированных методов создания нормативных правовых актов, которые минимизируют риски правотворческих ошибок. Внедрение цифровых инструментов для ускорения нормотворчества без должной методологической проработки несет значительные риски. Существует опасность того, что цифровизация может стать катализатором "мелкотемья" [29] и хаотичности законодательной работы. Если новые технологии используются исключительно для повышения скорости принятия актов, они могут лишь автоматизировать процесс создания низкокачественных, "точечных" и несистемных норм. Это привело бы к автоматизации хаоса вместо повышения качества правового регулирования. Следовательно, цифровая трансформация должна быть направлена на структурную систематизацию и устранение дефектности. Это актуально на муниципальном уровне, где наблюдаются тысячи незаконных актов, противоречащих федеральному законодательству [29].

Серьезным методологическим вызовом является отсутствие на федеральном уровне единой Стратегии законотворчества, что создает методологический разрыв, поскольку Закон "О стратегическом планировании" фокусируется на социально-экономическом развитии, а не на правотворческой деятельности[29]. На муниципальном уровне этот разрыв усугубляется ограниченностью ресурсов и отсутствием специализированных кадров. Если цифровизация будет использоваться без стратегического целеполагания, она рискует стать лишь "ведомым документом" [29], подчиненным сиюминутным, а не долгосрочным, системным целям. Для преодоления этого дефицита качества необходимо внедрение концепции законопроекта [29] даже на уровне МСУ. Это позволило бы принудить субъектов нормотворчества к стратегическому и экономически оправданному мышлению до начала работы над текстом, независимо от того, осуществляется ли эта работа с цифровой поддержкой или без нее.

Цифровизация неизбежно приводит к использованию элементов автоматизированного принятия решений в процессе нормотворчества. Хотя автоматизированное принятие решений часто ассоциируется с принятием

индивидуальных решений (например, в сфере социальных льгот или медицинских диагнозов) [29], его инструменты (например, AI-аналитика, прогнозирование социально-экономических последствий) применяются для поддержки создания норм.

Муниципальное нормотворчество, регулирующее распределение социальных благ, землепользование и местные финансовые вопросы, функционирует как социо-техническая система. В таких системах критически важно, чтобы инструменты автоматизированного принятия решений, которые могут влиять на фундаментальные права, были подвергнуты "строгему мониторингу для защиты конфиденциальности, защиты данных, недискриминации"[40].

Нормотворчество, по своей сути, является процессом, глубоко затрагивающим права и свободы граждан. Обеспечение соответствия систем автоматизированного принятия решений "этическим стандартам, общественным ценностям и нормативным актам" [40] делает человеческое вмешательство жизненно важным.

Использование автоматизированное принятие решений в публичном администрировании сопряжено с риском непрозрачности процесса принятия решения, предвзятости и дискриминации. В муниципальной практике это может привести к нарушению индивидуальных прав и подрыву доверия к демократическим процессам. Надзор необходим не только для исправления ошибок, но и для предотвращения "автономных, неконтролируемых решений"[40].

При этом необходимо избегать ложной предпосылки, что простое включение человека в процесс принятия решений гарантирует лучший результат или служит средством "для перекладывания ответственности за решения системы" [29]. Если цифровой инструмент генерирует проект нормы, содержащий ошибку или предвзятость, субъект нормотворчества (орган МСУ) может попытаться списать ее на "алгоритм". Это явление подчеркивает, что ответственность должна быть не только формальной, но и этической, требуя от операторов соответствующих намерений, ставящих справедливость выше показателей эффективности [40].

Для обеспечения качества нормотворчества в цифровую эпоху требуется объединение гуманитарных и естественнонаучных знаний. Юридическая техника, традиционно являющаяся социально-гуманитарной дисциплиной, должна интегрировать техническое знание, чтобы адекватно облекать в правовую форму новые явления, например, в сфере биотехнологий или нанотехнологий [40]. На муниципальном уровне это означает, что специалисты, занимающиеся нормотворчеством, должны владеть основами "Юридической инноватики" и "Техники правотворчества", чтобы критически оценивать цифровые модели, используемые для анализа социально-экономического явлений, прежде чем эти данные станут основой для отражения в правовой норме.

Цифровые технологии предоставляют значительный потенциал для оптимизации муниципального нормотворческого процесса, прежде всего за счет повышения эффективности, системности и снижения вероятности формальных ошибок.

Ключевые функциональные возможности цифровых инструментов:

- Аналитика и Прогнозирование. Инструменты автоматизированного принятия решений могут обрабатывать большие массивы данных, включая жалобы граждан, статистику правоприменения и социально-экономические показатели, для прогнозирования последствий предлагаемых муниципальных актов.
- Систематизация и Согласованность. Системы автоматизированного принятия решений способны проводить автоматизированный поиск коллизий и противоречий. Это особенно важно для муниципального уровня, где акты должны быть согласованы с вышестоящим федеральным и региональным законодательством. Проблема согласованности стоит остро: в российских регионах ежегодно выявляются тысячи незаконных актов. Автоматизированный мониторинг дефектности НПА является ключевым инструментом для повышения качества законодательства.
- Использование Технико-юридических Приемов. Цифровые системы могут стандартизировать и унифицировать формальные элементы нормативных актов, применяя принципы Юридической Техники. Это включает работу с

перечнями, примечаниями, дефинициями и структурой акта. Повышение формального технико-юридического качества является "генеральным" условием эффективности любого закона.

Переход российского местного самоуправления на цифровую платформу происходит не в вакууме, а в контексте глобальной трансформации юридической профессии. Согласно «Первому глобальному отчету о состоянии ИИ в юридической практике», подготовленному Liquid Legal Institute, использование алгоритмических инструментов перестало быть экспериментом и стало стандартом эффективности для правовых департаментов по всему миру. Однако для муниципальных образований этот процесс несет специфические риски, связанные с определением того, что именно мы внедряем [41]. Это риски, которые необходимо идентифицировать и минимизировать. Рассмотрим возможные риски:

- Риск непрозрачности процесса принятия решений. Технологии, использующие сложные архитектуры (например, глубокое обучение), способны принимать решения с минимальным участием человека, что приводит к непрозрачности [40]. В контексте нормотворчества это означает, что обоснование принятых муниципальных норм может быть непонятным как для самих нормотворцев, так и для граждан. Невозможность объяснить логику, стоящую за правовым актом, подрывает легитимность и доверие к демократическим институтам.
- Риск Предвзятости и Дискриминации. Системы автоматизированного принятия решений в публичной сфере несут риски предвзятости и дискриминации [40]. Если алгоритмы, используемые для анализа социальных явлений в обществе, обучены на данных, отражающих существующее социально-экономическое неравенство или локальные предубеждения, то муниципальный акт, основанный на таких рекомендациях, может закрепить системные предубеждения в правовой форме.
- Феномен "Квази-автоматизации" и Делегирование Усмотрения. Системы поддержки принятия решений могут неформально превратиться в фактических автоматизированных решателей, поскольку человеческий

оператор склонен проявлять автоматизационное предубеждение, чрезмерно доверяя результатам, сгенерированным машиной, и "часто следуя рекомендации алгоритма" [40]. Это явление "квази-автоматизации" особенно опасно, когда муниципальный чиновник делегирует системе свою экспертную оценку, чувствуя себя недостаточно квалифицированным, чтобы оспорить ее выводы [40].

Проблема усугубляется тем, что автоматизация лишь забетонирует дефектное явление в обществе в правовой форме. Если цифровые системы используют данные, которые уже искажены социально-экономическими или политическими предубеждениями, автоматизация этих данных в "нормативное должное" лишь усилит негативные последствия. Муниципальный уровень, характеризующийся локально искаженными или неполными данными, особенно уязвим для этой проблемы. Нормотворчество требует творческого осмысления, учета нюансов, контекстуальной осведомленности и способности работать с непредвиденными или атипичными ситуациями, что выходит за рамки возможностей современных систем автоматизированного принятия решений.

Суть нормотворческого процесса заключается в его творческом и лично-предопределенном характере, который не может быть сведен к простому алгоритму или технической процедуре. Искусство правотворчества, подобно "искусству добра и справедливости" (*Ius est ars boni et aequi*), требует личного творческого начала [29]. Цифровизация, если она не контролируется человеком, рискует уничтожить это "личное творческое начало", превратив нормотворца в пассивного оператора.

Внедрение цифровых инструментов основано на ошибочном предположении, что "автоматизация не влияет на суждение человека" или что "нет автоматизированного принятия решений, если есть человек, контролирующий систему" [40]. Это неверно, поскольку оператор часто делегирует свое мнение системе автоматизированного принятия решения, считая себя недостаточно компетентным, даже если в теории обладает правом вето.

Нормотворчество неизбежно включает политические, ценностные и этические решения. Стратегия законотворчества, как отмечает В. М. Баранов, должна определять "ценностные приоритеты, идеологические предпочтения,

моральные традиции" [29]. Алгоритмы могут обрабатывать факты и данные, но выбор ценностей всегда остается за человеком, обладающим "моральным стержнем".

Человеческое мышление становится "экономным" (в смысле "нормотворческой экономии"), когда оно правильно отражает объективную истину. Достижение этого принципа требует использования истинностного подхода, где человек, а не алгоритм, является конечным субъектом, определяющим истинность нормативно-правовых образов [40].

Даже в условиях цифровизации, человеческий надзор должен обеспечивать право на то, чтобы иметь способность отклонить рекомендацию системы автоматизированного принятия решения о создании нормы. Это особенно важно в этически сложных ситуациях, которые попадают под феномен "квалифицированного молчания законодателя", то есть намеренное бездействие, отказ от регулирования в спорных или недостаточно исследованных сферах. Однако если система, основанная на эффективности и полноте данных, стремится к полной регламентации, человеческий надзор должен обеспечить способность "промолчать", если проблема спорна, касается религиозной жизни или регулируется обычаями и моралью, что является критически важным для предотвращения "перегруженности законодательства нравственными стандартами" [40] и снижение рисков, которые система автоматизированного принятия решения не способна оценить.

Для обеспечения эффективного человеческого надзора и предотвращения "автоматизационного кретинизма" [29], требуется институционализация высококвалифицированного субъекта нормотворчества. Эту задачу призвана решить концепция "норморайтера" (от англ. legal rules writer), предложенная В. М. Барановым [29].

Норморайтер определяется как специалист, который не принимает нормативные акты, но профессионально пишет их, разрабатывает структуру и архитектуру документа [29]. Это принципиально важно для муниципального уровня, поскольку органы местного самоуправления "практически не способны осуществить подготовку законопроекта без помощи специалистов" [29].

Результатом недостаточного уровня подготовки сотрудников становится низкое качество ведомственного нормотворчества.

Компетентностная модель норморайтера включает:

- Глубокие специальные знания и виртуозное владение приемами юридической техники [29].
- Умение "экстраполировать подлинный государственный интерес в четкий и сложный язык юридической нормы" [29].
- Высокий уровень правовой культуры, "чувства законности, моральной надежности" [29].

В данной ситуации особое внимание, на мой взгляд, следует уделить внедрению Генеративного ИИ (GenAI). Как отмечают исследователи Треденник и Веббер, современные большие языковые модели выступают для юриста в роли «умного экзоскелета» — они не заменяют профессионала, но кратно усиливают его способности по анализу текстов и поиску противоречий. В контексте дефицита кадров в малых муниципалитетах использование GenAI для первичной антикоррупционной экспертизы или лингвистической вычитки проектов актов может стать тем самым ресурсом, который позволит повысить качество нормотворчества без раздувания штата [41].

Введение института норморайтера является профессиональной реализацией требования эффективного человеческого надзора [35]. Специалист, который должен писать или проверять законы (норморайтер), становится главным контролёром, но из-за нехватки знаний он слепо доверяет выводам машины и не подвергает их сомнению. Здесь возрастает роль норморайтера. Концепция «Сравнительного городского управления» (Comparative Urban Governance) рассматривает такого специалиста не как технического исполнителя, а как ключевого посредника между жесткими нормами закона и живой тканью городской среды [38]. Именно юрист (или предлагаемый нами «Норморайтер») должен настраивать цифровые системы так, чтобы они учитывали локальный контекст, а не слепо копировали федеральные шаблоны.

Однако, органы местного самоуправления (МСУ) нередко создают законы так, что не удастся найти конкретного виновника правовых ошибок (это называется «обезличенным творчеством»). Концепция норморайтера нужна,

чтобы назначить ответственного человека и повысить персональную ответственность, что критически важно при работе с автоматизированными системами принятия решений, где требуется строгая и понятная подотчетность. Для введения личной ответственности необходимо внести изменения в законы, предусматривающие различные меры наказания для всех участников законотворческого процесса, включая норморайтера. Подготовка норморайтеров должна выходить за рамки обычного юридического образования. Она должна включать цифровые навыки, понимание этической ответственности и критическое мышление — всё, что нужно, чтобы оспаривать рекомендации, выданные системой. Обучение должно включать специальные упражнения с «прямым столкновением со сбоями» и «смоделированными ошибками», чтобы научить их не полагаться на автоматику, а активно вмешиваться и проверять работу системы.

Чтобы местные законы были качественными, особенно когда их помогают создавать компьютерные программы, нужно сделать обязательным использование чётких правил и этапов работы над законом. Эти этапы — гарантия того, что человек будет эффективно проверять работу машины.

Эти обязательные этапы могут включать:

- Обоснование закона: Это подробный документ, объясняющий, зачем нужен новый закон. Он служит обязательной паузой для обдумывания: прежде чем писать сам текст, нужно критически оценить его социальную справедливость и этичность. Это не даёт законодателю слепо доверять машине.
- Проверка на «человечность» (Антропологический анализ): Это обязательная часть обоснования. Она нужна, чтобы понять, как люди воспримут и будут исполнять закон, не разрушит ли он отношения и не ущемит ли чьё-либо достоинство. Это особенно важно, когда программы выдают бездушные/формальные решения.
- Преамбула и Определения: В законах должны быть максимально чёткие формулировки, чтобы программы работали правильно, а сам закон был понятен. Компьютеры могут помочь упорядочить эти формальные

элементы. Закон должен быть предельно понятным и содержать точные определения. Это повышает его качество и облегчает анализ для программ.

- Упорядочивание (Систематизация) местных актов: Цифровые системы должны помогать согласовывать и собирать воедино все местные законы. Программы могут анализировать, как суды толкуют эти акты, чтобы привести все правила в согласованную систему и избежать путаницы. Это помогает согласовать всю систему законов, не давая при этом судам вмешиваться в процесс их создания.

Чтобы человеческий контроль за программами, принимающими решения, был по-настоящему полезным и действенным, необходимо, чтобы цели человека, управляющего программой, совпадали с этическими и законными задачами создания новых норм. Проблема возникает, когда человек меняет свои приоритеты: вместо этической ответственности он начинает стремиться к «целям производительности» (например, как можно быстрее или больше принять актов). Невозможно добиться правильных решений и эффективной проверки без серьезной перестройки рабочих процессов и повышения этической ответственности, для этого предположительно необходимо:

- Не доверять слепо автоматизированным системам, а заранее быть готовым к тому, что они могут ошибиться, быть предвзятыми или управляться личными интересами;
- Чтобы избежать ошибок в законах, касающихся социальных прав или финансов, нужно обязательно поручать их проверку, даже если закон создала программа, не одному, а сразу нескольким экспертам.
- Необходимо обучение и повышение квалификации специалистов, т.к. недостаток технической компетентности может привести к тому, что операторы будут чувствовать себя "неуверенными в том, позволено ли им" оспаривать результат системы [40]. Обучение должно быть обязательным и включать разбор смоделированных сбоях и примеров настоящих ошибок. Это нужно, чтобы проверяющий перестал быть пассивным наблюдателем и стал активно и критически вмешиваться в работу системы.

- Требуется чётко распределить обязанности, обеспечить хорошую этическую подготовку и создать культуру, в которой все несут ответственность. Специалист по написанию законов (норморайтер) нужен как официальная гарантия того, что человек, создающий нормы, будет иметь не только нужные навыки, но и "моральный стержень", необходимый для выбора таких ценностей, которые не может определить ни один алгоритм.

Цифровизация муниципального нормотворчества является неизбежным и стратегически необходимым процессом, направленным на повышение эффективности и системности правового регулирования на местах. Однако анализ показывает, что этот процесс несет высокий риск автоматизации правотворческих дефектов и смещения ответственности с человека на алгоритм. Для успешной цифровой трансформации необходимо придерживаться человекоцентричного подхода, согласно которому нормотворческий процесс не является просто алгоритмом, и ключевая ответственность за качество, этическую обоснованность и соответствие фундаментальным правам остается за человеком.

На основе проведенного доктринального и технико-юридического анализа можно сформулировать следующие ключевые выводы:

- Незаменимость человеческого надзора. Инструменты автоматизированного принятия решений в муниципальном нормотворчестве, будучи частью социо-технических систем, не могут полностью устранить риски непрозрачности процесса принятия решений, предвзятости и дискриминации. Человеческий надзор должен быть не формальным, а осмысленным и эффективным, способным "предотвращать или смягчать вред, содействовать справедливости и повышать общее качество" решений [40]. Надзор требует, чтобы оператор обладал достаточной квалификацией и этической мотивацией, чтобы критически оспаривать машинные результаты.
- Внедрение в систему официальной и ответственной фигуры профессионала. Недостаток квалификации на муниципальном уровне может привести органы МСУ уязвимыми перед чрезмерным доверием к машине. Преодоление этого требует введения института норморайтера

[29] – специалиста, виртуозно владеющего юридической техникой и обладающего "моральным стержнем". Норморайтер становится гарантом того, что в процессе компьютерного анализа будет принято решение, исходящее из моральных принципов и ценностей, а не только из сухих технических данных.

- Обязательное применение технико-юридических средств. Цифровизация должна быть интегрирована с обязательными процедурами, выступающими в качестве фильтров и контрольных точек. К таким средствам относятся:
- Обоснование проекта закона: документ, который объясняет, зачем нужен закон, и подтверждает его выгоду до того, как его начнут писать.
- Проверка на человечность: это анализ, который заставляет того, кто пишет закон, оценить, как новый акт повлияет на людей, их ценности и мораль, тем самым снижая риски, которые компьютерные программы просто не видят. Оценка с точки зрения общества (Антропологический анализ) необходима для того, чтобы автор закона был вынужден посмотреть на него глазами граждан — оценить его с точки зрения морали, ценностей и общества — и уменьшить те опасности, которые скрыты от автоматизированных систем.
- Необходимо, чтобы законы имели ясную структуру (с введениями, объясняющими цели, и точными определениями терминов). Это улучшает их форму и является основой для того, чтобы они действительно работали.
- Необходимо учитывать, как мы работаем. При использовании ИИ и других автоматизированных систем, требуется очень внимательный анализ со стороны юристов и техников. Цель — не допустить появления «псевдозаконных» слов и правил, которые на самом деле ничего не значат. Вина за такие интеллектуальные ошибки ложится на человека, а не на программу.

Обеспечение высокого качества муниципального нормотворческого процесса в цифровую эпоху требует чёткого разграничения ролей между человеком и машиной. Совершенствование процесса возможно исключительно

при условии, что внедряемые технологические инструменты, включая искусственный интеллект, будут выступать лишь вспомогательным средством. Они должны быть неукоснительно подчинены творческому подходу, высокой профессиональной квалификации и, что критически важно, персональной ответственности нормотворца, поскольку именно человек несёт моральное и юридическое бремя за конечный правовой продукт.

3.2. Анализ судебной практики по признанию недействительными муниципальных актов

Судебный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов (МПА), широко известный как нормоконтроль, представляет собой один из ключевых механизмов обеспечения конституционного правопорядка и защиты прав и свобод граждан на уровне местного самоуправления. В контексте российской правовой системы, нормоконтроль не сводится исключительно к разрешению индивидуальных споров, но выполняет роль системообразующей функции судебной власти. Эта функция направлена на поддержание равновесия и иерархической целостности всей нормативно-правовой системы, гарантируя верховенство Конституции Российской Федерации и федерального законодательства[21]. При этом судебный контроль выступает как необходимое средство предотвращения неправомерного расширения компетенции органов местного самоуправления (ОМСУ) и их вторжения в сферы, регулирование которых отнесено к ведению Федерации или ее субъектов.

Несмотря на установленную практику, доктринальное осмысление судебного нормоконтроля сталкивается с рядом существенных теоретических проблем. Отмечается, что в юридической науке до сих пор сложно говорить о выработке общепринятого и унифицированного понятия судебного контроля в сфере нормотворчества [21]. Отсутствие единых подходов к определению сущности этого правового явления порождает практические сложности, связанные с выбором надлежащей юрисдикции, определением предмета оспаривания и разграничением полномочий между различными ветвями

судебной системы. Нормоконтроль, как функция судебной власти, анализируется через призму взаимодействия судебных актов, то есть решений, и нормативных правовых актов, подчеркивая высокую нормативную силу итогового судебного решения, которое фактически аннулирует правовое регулирование на муниципальном уровне [21].

К числу дискуссионных вопросов, требующих разрешения на уровне высших судебных инстанций и доктрины, относятся вопросы, связанные с предметом нормоконтроля. Спорным остается точное определение критериев отнесения акта к нормативному, ненормативному или акту, обладающему нормативными свойствами. В монографических исследованиях уделяется внимание также проблемам, связанным с разграничением компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по проверке законности муниципальных нормативных правовых актов, а также юридическим последствиям судебной проверки [21]. Разрешение этих методологических и процессуальных разногласий является критически важным для обеспечения предсказуемости и эффективности судебного надзора за нормотворчеством органов местного самоуправления.

Материально-правовая основа для признания недействительными актов органов местного самоуправления строго зависит от правовой природы оспариваемого акта. В российской правовой системе принято дифференцировать нормативные правовые акты (НПА), устанавливающие общеобязательные правила, и ненормативные (индивидуальные) акты, адресованные конкретным субъектам.

В отношении ненормативных актов, затрагивающих гражданские права, применяется статья 13 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Данная статья устанавливает материальное основание для признания недействительным акта органа местного самоуправления [7]. Судебная практика неукоснительно требует соблюдения двуединого критерия для аннулирования такого акта. Во-первых, должно быть установлено, что акт не соответствует закону или иному правовому акту, то есть является незаконным. Во-вторых, необходимо обязательное сочетание этого незаконного характера с фактом нарушения данным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов

конкретного гражданина или юридического лица, обратившегося в суд. Отсутствие прямого нарушения прав истца, даже при наличии несоответствия акта закону, является достаточным основанием для отказа в удовлетворении искового требования по данной категории дел.

Одним из наиболее значимых последствий судебного нормоконтроля является определение момента, с которого акт утрачивает юридическую силу. Признание актов недействительными по мотиву их противоречия закону или иным правовым актам означает констатацию их юридической несостоятельности и отсутствие у них способности порождать правовые последствия [34]. Поскольку эти качества отсутствовали у актов, противоречащих закону, изначально, такие акты признаются недействительными со дня их издания [34].

Это положение создает сложную юридическую фикцию: считается, что незаконный муниципальный нормативный правовой акт никогда не существовал в правовом пространстве, что, в свою очередь, влечет за собой необходимость ретроспективного восстановления нарушенных прав. В случае признания судом акта недействительным, нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными статьей 12 ГК РФ [7]. Эта обязанность реституции возлагает на орган местного самоуправления существенный риск ответственности за период действия незаконного правового регулирования, что подчеркивает необходимость внедрения систем внутреннего контроля, минимизирующих ошибки нормотворчества. Судебная практика также четко разграничивает акты, подлежащие нормоконтролю, и те, которые оспариваются в ином порядке. Например, акты государственной регистрации права не относятся к числу ненормативных актов, которые могут быть обжалованы на основании статьи 13 ГК РФ. В таких случаях в судебном порядке может быть оспорено зарегистрированное право, а не сам технический акт регистрации, запись или свидетельство о регистрации права, произведенные на основании правоустанавливающего документа [34]. Данный подход обеспечивает защиту стабильности гражданского оборота и фокусирует судебное разбирательство на материально-правовом споре.

Дискуссионные вопросы, связанные с предметом и формами судебного нормоконтроля, обуславливают постоянную необходимость в разъяснениях со

стороны высших судебных инстанций. Эта неопределенность в доктрине и практике вынуждает суды постоянно уточнять критерии, по которым акт квалифицируется как нормативный или как акт, обладающий нормативными свойствами. Юридическая неопределенность в этом вопросе является причиной процессуальных ошибок, включая неправильный выбор процедуры оспаривания или определение ненадлежащей подсудности.

Разрешение этих проблем требует не только совершенствования законодательства, регулирующего вопросы разграничения компетенции между судами, но и унификации подходов к определению юридической природы судебных решений по делам об оспаривании нормативных актов. Судебный контроль, рассматриваемый как функция, анализируется с точки зрения его места и роли в механизме правового регулирования, что должно способствовать выработке единых подходов к пониманию правовых последствий аннулирования муниципального акта.

Исторически сложилось, что вопросы оспаривания нормативных актов рассматривались в рамках гражданского процесса, регулируемого Гражданским процессуальным кодексом РФ. Однако с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), который вступил в силу в 2015 году, процедура оспаривания нормативных правовых актов, в том числе и муниципальных, была выделена в самостоятельную, административную плоскость. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации детально регламентирует порядок подачи административного искового заявления, предмет доказывания, особенности участия прокурора и юридические последствия признания нормативного акта недействующим.

Оспаривание муниципальных нормативных правовых актов осуществляется в рамках административного судопроизводства, регулируемого Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ). Административные иски подаются в суд по правилам подсудности, установленным главой 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [11]. Данный порядок распространяется на оспаривание законности решений, действий или

бездействия органов местного самоуправления, наделенных публичными полномочиями.

Важно отметить, что Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации исключает из своего порядка рассмотрения те административные исковые заявления о признании незаконными решений или действий органов местного самоуправления, проверка законности которых осуществляется в ином судебном порядке [11]. Это подчеркивает значимость правильной квалификации акта для выбора надлежащей процессуальной модели. Судебные акты по административным делам об оспаривании муниципальных нормативных правовых актов подлежат обжалованию по общим правилам, установленным Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, а решение суда о признании акта недействующим вступает в законную силу в соответствии со статьей 186 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Специфика судебного оспаривания муниципальных нормативных правовых актов заключается в его объективном характере. В отличие от оспаривания ненормативных актов, где в центре внимания находится защита субъективного права конкретного лица, при оспаривании нормативного акта суд оценивает его соответствие вышестоящему законодательству в абстрактном смысле, безотносительно к непосредственным последствиям для заявителя.

Судебная инстанция проверяет соблюдение следующих ключевых аспектов:

- Компетенция органа: Наличие у органа местного самоуправления или должностного лица полномочий на издание конкретного вида акта по данному предмету регулирования. Нарушение пределов компетенции является одним из наиболее распространенных и безусловных оснований для признания акта недействующим.
- Процедура принятия: Строгое соблюдение установленной процедуры принятия, опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов. Сюда относятся вопросы, связанные с прохождением публичных слушаний, соблюдением

регламентов представительных органов, а также официальным опубликованием для обеспечения правовой осведомленности.

- Содержание акта: Соответствие содержания муниципальных нормативных правовых актов актам более высокой юридической силы – Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также законам субъекта Российской Федерации. Именно это основание является наиболее дискуссионным, требующим глубокого правового анализа и толкования норм.

Таким образом, судебное оспаривание муниципальных нормативных правовых актов представляет собой комплексный институт административного судопроизводства, направленный на устранение юридических дефектов нормотворческого процесса и восстановление конституционной иерархии нормативных актов.

Центральным элементом процессуальной модели нормоконтроля является особое распределение бремени доказывания, установленное статьей 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [11]. Данная норма реализует принцип судебного исследования, который присущ административному судопроизводству и является его ключевым отличием от гражданского процесса.

Согласно Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, принятых органами местного самоуправления, не связан основаниями и доводами, которые были заявлены в административном исковом заявлении [11]. Это означает, что даже если истец сосредоточился на одном формальном нарушении, суд обязан провести полную и всестороннюю проверку законности оспариваемого акта по всем возможным параметрам, включая соблюдение компетенции, процедуры принятия и соответствие вышестоящему законодательству.

Такое положение требует, чтобы обязанность доказывания законности и обоснованности оспариваемого акта возлагалась непосредственно на орган, его принявший. Органы местного самоуправления обязаны представить суду исчерпывающие доказательства того, что:

- Акт принят в пределах установленной компетенции.
- Процедура его принятия, включая все этапы (антикоррупционная экспертиза, публичные слушания, согласования, голосование), была строго соблюдена.
- Содержание акта не противоречит федеральному и региональному законодательству.

Поскольку судебный контроль не ограничен доводами истца, даже малейшие процедурные нарушения, не затронутые в исковом заявлении, могут привести к аннулированию муниципальных нормативных правовых актов. Судебная практика демонстрирует, что формальное отсутствие надлежащих доказательств соблюдения процедуры (например, неполная фиксация публичного обсуждения или отсутствие документального подтверждения внутреннего согласования) судом расценивается как несоблюдение процедуры и, следовательно, как основание для признания акта незаконным. Эта строгая процессуальная модель создает высокий риск аннулирования муниципальных нормативных правовых актов из-за процедурных сбоев, что формирует острую необходимость в использовании технологий для надежной и автоматизированной фиксации каждого шага нормотворческого процесса.

Значительный вклад в унификацию практики нормоконтроля внесло Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. N 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [26]. Данное Постановление стало основным руководящим документом, объединившим практику, ранее существовавшую в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, по вопросам оспаривания НПА.

Постановление № 50 не только устанавливает критерии нормативности актов, позволяя относить к предмету нормоконтроля и те акты, которые, хотя и содержат разъяснения законодательства, фактически обладают нормативными свойствами, но и детализирует вопросы исполнения судебных решений. В частности, Пленум разъяснил порядок доведения информации о судебном решении до населения. Если в публичном образовании (муниципалитете) отсутствует печатное издание, осуществляющее официальное опубликование

нормативных правовых актов, или если законодательством не предусмотрено печатное опубликование, суд обязан разрешить вопрос о способе доведения до сведения населения информации о решении суда, которым нормативный правовой акт признан недействующим полностью или в части [26]. Это разъяснение является прямым подтверждением того, что при невозможности использования традиционных (печатных) методов информирования, необходимо использовать альтернативные, как правило, электронные, способы, гарантирующие публичность.

Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ) последовательно подчеркивает, что нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, могут применяться только после их официального опубликования, что является ключевым элементом принципа правовой определенности. Однако практика КС РФ учитывает и специфику функционирования органов местного самоуправления.

В Постановлении КС РФ от 27 мая 2021 г. N 23-П Суд признал объективные трудности, с которыми сталкиваются муниципальные образования в обеспечении публичности нормотворчества. КС РФ отметил, что для многих муниципалитетов, особенно в силу финансовых причин, затруднительно учреждение собственного печатного средства массовой информации, обеспечение достаточного тиража печатного издания и его надлежащее распространение на территории муниципального образования [25].

Это конституционно-правовое признание финансовых и организационных барьеров имеет огромное значение, поскольку оно легитимирует необходимость поиска и внедрения альтернативных (электронных) форм официального опубликования. Поскольку цель — обеспечить юридическую силу акта и соблюдение конституционных требований к публичности — не может быть достигнута традиционными методами, возникает юридически обоснованная потребность в использовании современных информационных технологий. Надежное и сертифицированное электронное опубликование (например, через государственные информационные системы) становится для многих органов местного самоуправления единственным способом гарантировать легитимность своих актов.

Решение суда о признании муниципального нормативного правового акта недействующим влечет за собой не только прекращение действия самого оспариваемого акта, но и прекращение применения всех производных от него нормативных правовых актов. Установлено, что не могут применяться также нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и либо воспроизводят содержание акта, признанного недействующим, либо на нем основаны и из него вытекают [11]. Этот принцип "эффекта домино" обеспечивает системную правовую чистоту и предотвращает сохранение незаконных норм в подзаконных актах муниципального уровня.

Кроме того, суды обязаны контролировать процесс доведения информации о принятом судебном решении до сведения населения. В случаях, когда в муниципальном образовании отсутствует печатное издание для официального опубликования, суд должен определить альтернативный способ информирования, что подтверждает необходимость использования муниципалитетами открытых электронных ресурсов и реестров судебных решений, обеспечивающих оперативную и гарантированную публичность [26].

Конституционный Суд РФ также устанавливает высокие требования к содержательной законности муниципальных нормативных правовых актов, особенно в социальной сфере. При оценке актов, касающихся, например, жилищных прав, КС РФ требует, чтобы суды, пересматривая такие акты, исходили из его правовых позиций и учитывали возможности соответствующего публичного образования [24].

Это означает, что решения органов местного самоуправления, касающиеся, например, обеспечения жильем, должны быть соразмерными и учитывать реальное финансовое положение муниципалитета. Однако принцип учета возможностей не освобождает органы местного самоуправления от обязанности действовать в строгом соответствии с конституционными гарантиями прав граждан. Конституционный Суд РФ гарантирует, что даже в условиях ограниченных муниципальных ресурсов, базовые права граждан не могут быть нарушены решениями, принятыми органами местного самоуправления.

Судебная практика позволяет выявить и систематизировать наиболее распространенные категории нарушений, приводящих к аннулированию муниципальных актов. Эти нарушения демонстрируют основные уязвимости муниципального нормотворческого процесса. Рассмотрим подробнее эти нарушения.

Нарушения компетенции и превышение полномочий. Нарушения компетенции являются фундаментальным основанием для признания актов недействительными. Муниципальные акты, принятые за пределами полномочий, не обладают юридической силой.

- Регулирование вопросов федерального или регионального ведения: Наиболее часто встречаются случаи, когда орган местного самоуправления вторгается в сферу исключительного ведения Федерации (например, в области регулирования оборота определенных видов имущества, охраны труда или установления налоговых льгот, не предусмотренных Налоговым кодексом РФ).
- Нарушение внутреннего разграничения полномочий: Акты могут быть признаны недействительными, если они приняты ненадлежащим муниципальным органом (например, представительный орган принял акт, отнесенный Уставом к исполнительно-распорядительным функциям администрации). Судебный контроль строго следит за соблюдением принципа разделения властей, действующего и на муниципальном уровне. Содержательные коллизии и противоречия вышестоящему законодательству. Содержательные коллизии возникают, когда муниципальный орган действует в рамках своих полномочий, но содержание принятого акта противоречит нормам более высокой юридической силы, а именно:
 - Противоречие федеральным законам: Распространенной практикой является оспаривание муниципальных нормативных правовых актов в сферах градостроительства (ПЗЗ, генпланы), земельных отношений, установления местных сборов или тарифов, которые неправомерно отступают от императивных норм федерального законодательства.

- Использование коррупциогенных факторов: Аннулирование актов происходит, когда они используют неопределенные, чрезмерно широкие или оценочные понятия, что создает возможность для произвольного толкования и применения. Судебная практика, инициируемая прокуратурой, активно борется с муниципальными правовыми актами, в которых выявлены коррупциогенные факторы, не устраненные в процессе антикоррупционной экспертизы.

Процедурные дефекты нормотворчества (Наиболее частые основания).
Процедурные дефекты, часто обнаруживаемые судом, являются наиболее уязвимым местом муниципального нормотворчества. К таким нарушениям можно отнести:

- Нарушение порядка принятия: Отсутствие кворума, необходимого для принятия решения, несоблюдение сроков принятия или вступления акта в силу, а также неверное оформление протоколов заседаний.
- Несоблюдение публичности: Это нарушение охватывает отсутствие или ненадлежащее официальное опубликование акта (публикация в неофициальном источнике), что лишает его юридической силы. Аналогичные последствия возникают при нарушении порядка проведения публичных слушаний, обязательных для принятия ключевых градостроительных или уставных актов.
- Дефекты экспертизы: Непроведение обязательной правовой или антикоррупционной экспертизы либо отсутствие доказательств того, что замечания, полученные в ходе экспертизы или публичных обсуждений, были должным образом рассмотрены.

После вступления судебного решения о признании муниципального НПА недействующим в законную силу, этот акт или его части прекращают свое применение с даты, указанной судом [11].

Правовые последствия носят системный характер. Судебное решение распространяется не только на оспариваемый акт, но и на всю цепочку производных нормативных актов меньшей юридической силы, которые

основаны на аннулированном акте или воспроизводят его содержание [11]. Это обеспечивает системную очистку правового поля от всех нелегитимных норм.

Органы местного самоуправления обязаны обеспечить немедленное исполнение судебного акта, включая исключение аннулированного акта из реестров и официальных источников опубликования, а также информирование населения о принятом решении, в том числе путем определения альтернативного способа доведения информации, если традиционная печать недоступна [26].

В соответствии со статьей 13 ГК РФ, в случае признания акта недействительным, нарушенное право подлежит восстановлению способами, предусмотренными статьей 12 ГК РФ [7]. Эта обязанность касается не только истца, инициировавшего процесс, но и широкого круга лиц, чьи права могли быть затронуты незаконным актом.

Восстановление прав часто сопряжено с отменой индивидуальных актов, принятых органом местного самоуправления на основе аннулированного нормативного правового акта, а также с необходимостью проведения реституции (возврата имущества или денежных средств, полученных в результате применения незаконного регулирования). Сложность исполнения судебного решения возрастает многократно, когда аннулированию подлежат акты, регулирующие отношения с неопределенным кругом лиц (например, тарифы или правила землепользования), что требует от органа местного самоуправления оперативного принятия нового, законного регулирующего акта.

Судебный нормоконтроль является неотъемлемым элементом современного муниципального управления, поскольку он систематически выявляет коренные слабости нормотворческого процесса и диктует необходимость их технологического устранения.

Анализ оснований признания муниципальных правовых актов недействительными показывает, что наибольшая концентрация нарушений приходится на сферу соблюдения процедур и компетенции [21]. Частые случаи аннулирования актов по причине принятия актов, выходящие за пределы их полномочий требуют, чтобы орган местного самоуправления пересмотрели свой подход к правовой экспертизе.

Внедрение технологических решений, способных осуществлять автоматизированную верификацию соответствия проекта муниципального нормативного правового акта установленной компетенции и иерархии нормативных актов, становится не просто рекомендацией, а необходимым условием минимизации юридических рисков. Судебная практика, основанная на строгом соблюдении принципов законности, требует, чтобы процесс разработки акта включал в себя надежные, интегрированные системы контроля, которые предотвращали бы вторжение в федеральную или региональную сферу регулирования.

Высшие судебные инстанции своими решениями фактически дают технологический мандат на модернизацию нормотворчества.

Позиции КС РФ, признающие финансовые ограничения муниципалитетов в части печатного опубликования [25], и требования ВС РФ к обеспечению публичности судебных решений об аннулировании актов [25] создают юридический запрос на использование стандартизированных государственных информационных систем (ГИС) для официального электронного опубликования. Надежная электронная публикация становится критически важной для гарантирования юридической силы муниципального нормативно правового акта и обеспечения легитимности нормотворческого процесса.

Кроме того, процессуальная обязанность органов местного самоуправления доказывать соблюдение процедуры в суде, что устанавливается статьей 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [11] требует внедрения электронного аудита и фиксации каждого этапа нормотворчества. Автоматизация процесса согласования, фиксации сроков проведения публичных слушаний, регистрации экспертных заключений позволяет органам местного самоуправления формировать неоспоримую доказательственную базу, необходимую для успешной защиты акта в суде. Таким образом, судебный нормоконтроль выступает мощным внешним фактором, который стимулирует органы местного самоуправления к интеграции современных технологий для повышения прозрачности, эффективности и, главное, законности своей нормотворческой деятельности.

Заключение

Представленная выпускная квалификационная работа (ВКР) посвящена актуальной проблеме повышения качества муниципального нормотворческого процесса в условиях глубокой структурной трансформации местного самоуправления и ускоренного внедрения цифровых технологий.

Цель исследования – разработка рекомендаций по совершенствованию муниципального нормотворческого процесса с акцентом на повышение качества нормативных актов, в том числе с использованием современных технологий, была успешно достигнута. Достижение цели подтверждается комплексным анализом теоретических, законодательных и эмпирических основ, который позволил сформулировать систему научно обоснованных и практически значимых предложений, охватывающих институциональные, процедурные и технико-юридические аспекты нормотворчества.

Для реализации поставленной цели были последовательно решены пять задач исследования:

- Изучение теоретических основ муниципального нормотворчества было выполнено путем анализа исторической ретроспективы (земские реформы XIX века, восстановление МСУ в 1990-х) и детального рассмотрения понятия, значения и десяти основополагающих принципов нормотворческой деятельности (законность, демократизм, гласность, научность, соблюдение юридической техники и др.).
- Анализ законодательной базы, регулирующей процесс, позволил детально рассмотреть трансформацию системы публичной власти. Особое внимание уделено положениям Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ, закрепившего местное самоуправление как часть единой системы публичной власти, а также его влияния на полномочия и структуру муниципальных актов.
- Исследование современных подходов к оценке качества НПА осуществлялось через анализ процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ), антикоррупционной экспертизы, а также через доктринальное осмысление рисков, связанных с внедрением

искусственного интеллекта (ИИ) и систем автоматизированного принятия решений (АПР).

- Анализ судебной практики по отмене муниципальных нормативных правовых актов (нормоконтроль) был проведен с целью выявления типичных, повторяющихся ошибок органов местного самоуправления. Были проанализированы процессуальные особенности оспаривания актов согласно Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) и выявлены наиболее частые основания для признания актов недействующими (нарушение компетенции и процедуры).
- Предложение практических рекомендаций по улучшению процесса разработки муниципальных правовых актов было реализовано в Главе 3 и структурировано в заключении, включая новаторские подходы, такие как концепция норморайтера и антропологический анализ.

Научная новизна исследования заключается в комплексном подходе к анализу качества муниципальных нормативных правовых актов с учетом цифровизации и использования искусственного интеллекта. Эта новизна базируется на интеграции технико-юридического анализа и юридической инноватики, что позволило выйти за рамки простого описания цифровых инструментов.

Впервые в контексте муниципального права детально обоснована необходимость человеко-центричного надзора за системами автоматизированного принятия решений (АПР) в нормотворчестве. Эта позиция критически оценивает риски "автоматизации хаоса" и "квази-автоматизации," когда оператор чрезмерно доверяет алгоритму. Ключевым элементом новизны является обоснование следующих концепций:

- Институт Норморайтера на муниципальном уровне как способ повышения персональной ответственности и борьбы с обезличенным творчеством.
- Обязательный антропологический анализ проекта нормативного правового акта как методологический фильтр, оценивающий влияние нормы на

моральные и социальные ценности, что предотвращает закрепление в праве предвзятых или бездушных алгоритмических рекомендаций.

Практическая значимость работы состоит в разработке предложений, которые могут быть использованы муниципалитетами для повышения качества нормативных правовых актов, что улучшит правоприменительную практику и повысит доверие граждан к местной власти.

Сформулированные рекомендации обладают прямым прикладным потенциалом:

- Они предоставляют органам местного самоуправления (ОМСУ) систематизированный перечень мер по адаптации к требованиям нового Федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».
- Рекомендации по процедурной дисциплине, основанные на анализе судебных ошибок, могут быть трансформированы в ведомственные регламенты и чек-листы для юридических служб органов местного самоуправления.
- Предложения по цифровизации фокусируются не на покупке нового оборудования, а на стратегическом внедрении систем, обеспечивающих неоспоримую доказательственную базу для защиты актов в суде.
- Исследование опиралось на комплекс взаимодополняющих методов:
- Юридический анализ использовался для изучения конституционных основ, федерального законодательства (ФЗ № 131-ФЗ, ФЗ № 33-ФЗ) и внутренних муниципальных актов, регулирующих процедуру нормотворчества.
- Сравнительно-правовой метод применялся для сопоставления различных доктринальных подходов к определению этапов и принципов муниципального правотворческого процесса.
- Анализ был необходим для выявления проблем в соблюдении принципов (законность, юридическая техника, научность) и для оценки последствий правоприменения.

- Анализ судебной практики (нормоконтроля) послужил основным эмпирическим инструментом, позволившим систематизировать типичные ошибки органов местного самоуправления и определить критически важные процедурные требования, игнорирование которых приводит к аннулированию актов.

Разработанные рекомендации структурированы по трем ключевым направлениям, отражающим системные вызовы, стоящие перед муниципальным нормотворчеством: законодательная трансформация, повышение процедурной дисциплины и внедрение цифровых технологий.

Принятие в 2025 году Федерального закона № 33-ФЗ от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», закрепившего местное самоуправление в единой системе публичной власти, влечет за собой переход на одноуровневую модель (городские и муниципальные округа) и значительное перераспределение полномочий. В связи с чем сформулированы рекомендации по минимизации рисков централизации и потери самостоятельности, а именно необходимо следующие меры:

- Внедрение оперативного мониторинга регионального законодательства: Переход на систему, в которой существенная часть полномочий (особенно третья группа) может быть передана муниципалитетам только по инициативе субъекта РФ и с его финансовым обеспечением, критически повышает зависимость органов местного самоуправления от региона. Органам местного самоуправления необходимо внедрить автоматизированные системы для более тесного мониторинга регионального законодательства о перераспределении полномочий и оперативного приведения муниципальных актов в соответствие.
- Обеспечение принципа обеспеченности: В соответствии со статьями 83 и 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации и принципом обеспеченности, органы местного самоуправления должны принимать акты, устанавливающие новые обязательства или полномочия, только при условии наличия гарантированного финансового обеспечения. В условиях перераспределения полномочий, это требование становится

стратегическим фильтром, предотвращающим принятие нереализуемых или декларативных актов.

- Компенсация потери оперативности в укрупненных округах: Укрупнение муниципальных образований приводит к тому, что управленческие центры отдаляются от части населения, снижая оперативность реагирования на локальные нужды. Для сохранения принципа демократизма и представительства необходимо на уровне уставов и регламентов укрупненных округов предусмотреть обязательные консультативные механизмы для малых населенных пунктов, включая цифровые формы участия граждан в обсуждении проектов актов, затрагивающих их территорию.
- Усиление научной обоснованности актов: Риск того, что муниципальное нормотворчество сведется к механическому копированию региональных актов, принятых во исполнение переданных полномочий, требует укрепления принципа научности. Каждый акт, даже принятый по региональному мандату, должен проходить внутреннюю экспертизу, подтверждающую его социально-экономическую обоснованность и адаптированность к уникальным местным условиям.

Так же на основе анализа судебного нормоконтроля было отмечено, что акты органов местного самоуправления часто аннулируются из-за нарушения процедурных требований (ненадлежащее опубликование, отсутствие экспертиз) или превышения компетенции. Судебная практика, в частности, установленная статьей 62 Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ), возлагает бремя доказывания соблюдения всех процедур на орган, принявший акт. В связи с чем были разработаны следующие рекомендации, которые могут значительно повлиять на качество актов, принимаемых органами местного самоуправления:

- Внедрение системы электронного аудита процедуры: В целях создания неоспоримой доказательственной базы для судебной защиты необходимо внедрить обязательную электронную фиксацию каждого этапа нормотворческого процесса. Эта система должна автоматически регистрировать сроки, кворумы заседаний, результаты голосований,

заключения обязательных экспертиз (правовой, антикоррупционной, оценки регулирующего воздействия) и факт соблюдения процедуры публичных слушаний. Ненадлежащее оформление протоколов или отсутствие доказательств соблюдения процедуры является частым основанием для аннулирования муниципальных правовых актов, что требует минимизации рисков через автоматизацию фиксации.

- Автоматизированная верификация компетенции: Нарушение пределов компетенции — наиболее фундаментальное основание для признания актов недействительными. Необходимо внедрить цифровые инструменты, которые на предпроектной стадии автоматически верифицируют соответствие предмета регулирования исключительно кругу вопросов местного значения, определенному Федеральным законом № 33-ФЗ от 20.03.2025 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», исключая вторжение в федеральную или региональную сферу.
- Обеспечение Гарантированной Публичности через Электронные Ресурсы: Конституционный Суд РФ признал объективные трудности муниципалитетов, связанные с финансовым обеспечением традиционного печатного опубликования. Чтобы обеспечить юридическую силу акта (согласно принципу гласности) и избежать его аннулирования по причине ненадлежащей публикации, органы местного самоуправления должны использовать сертифицированные государственные информационные системы (ГИС) или официальные электронные реестры в качестве основного и гарантированного средства официального опубликования. Это соответствует позиции высших судов, которые требуют определения альтернативных способов информирования населения при отсутствии печатных изданий.
- Системное устранение коррупциогенных факторов: Использование ИИ для автоматизированного скрининга текстов муниципальных актов на предмет выявления оценочных, чрезмерно широких или дискреционных понятий. Такая автоматизированная антикоррупционная экспертиза должна быть интегрирована в процесс разработки на ранних стадиях,

чтобы предотвратить содержательные коллизии и произвол в толковании, которые часто оспариваются прокуратурой и судами.

Цифровизация муниципального нормотворчества, будучи частью стратегической цели по достижению цифровой зрелости, требует не просто внедрения технологий, но и глубокой методологической трансформации, направленной на сохранение человеческого творческого начала.

Рекомендации по введению человеко-центричного надзора и института норморайтера:

- Введение Института Норморайтера: Для преодоления проблемы низкого качества ведомственного нормотворчества и нехватки квалифицированных кадров необходимо учредить функцию (или должность) Норморайтера. Норморайтер — это специалист, обладающий виртуозным знанием юридической техники и высоким уровнем правовой культуры, который несет персональную ответственность за архитектуру, структуру и правовую чистоту текста муниципального акта. В условиях использования Искусственного Интеллекта, норморайтер становится ключевым звеном эффективного человеческого надзора, способным критически оспаривать результаты, сгенерированные алгоритмами (предотвращение "автоматизационного предубеждения"), и принимать решения, основанные на этических и ценностных принципах, которые недоступны алгоритмам.
- Обязательное применение Концепции законопроекта (Обоснования): Необходимо введение обязательной предпроектной стадии, на которой разрабатывается подробное обоснование необходимости акта (Концепция). Этот документ должен включать стратегическую и экономическую оценку, заставляя субъекта нормотворчества критически оценить социальную справедливость и этичность предполагаемой нормы до начала ее написания.
- Интеграция Антропологического анализа в экспертизу: В дополнение к правовой и антикоррупционной экспертизам, требуется введение обязательного Антропологического анализа проекта муниципального нормативного правового акта. Проверка акта на соответствие местным

традициям, общественным ценностям и моральным нормам, что необходимо для предотвращения риска закрепления в правовой форме системной предвзятости или локальных предубеждений, которые могут быть отражены в обучающих данных систем автоматизированного принятия решений. Антропологический анализ обеспечивает соблюдение принципа уважения прав и свобод человека и гражданина.

- Компетентностное обучение и этическая подготовка: Недостаток технической компетентности может привести к тому, что операторы будут слепо доверять выводам систем автоматизированного принятия решений. Требуется обязательное повышение квалификации муниципальных служащих и норморайтеров, включающее:
 - Основы юридической инноватики и критической оценки цифровых моделей.
 - Практические упражнения с анализом смоделированных ошибок и сбоев автоматизированного принятия решений, чтобы научить персонал активно вмешиваться и оспаривать рекомендации, а не быть пассивными наблюдателями.

Проведенное исследование подтверждает, что муниципальное нормотворчество в Российской Федерации претерпевает критический этап трансформации, обусловленный как реформой единой системы публичной власти (Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти"), так и технологическим императивом цифровизации.

Повышение качества муниципальных нормативных правовых актов напрямую связано с устранением двух ключевых уязвимостей: процедурных дефектов и недостатка квалификации. Судебный нормоконтроль выступает мощным внешним фактором, который требует немедленного устранения этих уязвимостей путем внедрения технологических решений, гарантирующих надежную фиксацию и доказательство соблюдения процедуры (Электронный аудит) и публичности (Сертифицированное электронное опубликование).

Наиболее значимый вывод исследования заключается в необходимости закрепления человеко-центричного подхода к цифровизации. Технологии

искусственного интеллекта и AI- технологий могут и должны использоваться для анализа, скрининга и систематизации, но они должны быть неукоснительно подчинены человеку. Для этого необходима институционализация высококвалифицированного субъекта (норморайтера) и обязательное применение методологических фильтров (Антропологический анализ), обеспечивающих принятие решений на основе этических и ценностных приоритетов, что является фундаментом для укрепления правопорядка и повышения доверия граждан к местной власти. Реализация данного подхода требует внесения соответствующих изменений в ведомственные регламенты и процедуры внутреннего юридического контроля. Только таким образом можно создать устойчивые правовые гарантии, предотвращающие подмену профессионального суждения автоматизированными алгоритмами и обеспечивающие верховенство права в условиях технологической трансформации.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алиева С. А. Принципы муниципального нормотворчества // Научно-практический электронный журнал «Аллея Науки». – 2019. – № 12 (39). – URL: https://alley-science.ru/_12_39___dekabr__2019/ (дата обращения: 31.12.2024).

2. Арзамасов Ю.Г. Организационные и дидактические проблемы преподавания курса «Нормография: теория и методология нормотворчества» //Юридическая техника. - 2009. - № 3. - С. 61-71.- URL: yberleninka.ru/article/n/organizatsionnye-i-didakticheskie-problemy-prepodavaniya-kursa-normografiya-teoriya-i-metodologiya-normotvorchestva/viewer (дата обращения: 17.05.2025)

3. Баранов И. Н. Муниципальный правотворческий процесс // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 2016. – URL: http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/BaranovIN/BaranovIN_diss.pdf (дата обращения: 17.05.2025).

4. Баранов И. Н. Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 9. – С. 906–912. – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=66879 (дата обращения: 17.05.2025).

5. Болдыш А. Ю. Теоретические аспекты и принципы процесса муниципального правотворчества // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 15. – С. 2141–2145. – URL: <http://e-koncept.ru/2016/96348.htm> (дата обращения: 17.05.2025).

6. Борисов А. С. Правотворческий процесс в муниципальных образованиях Российской Федерации // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 1999. – URL: <https://www.dissercat.com/content/pravotvorcheskii-protsess-v-munitsipalnykh-obrazovaniyakh-rossiiskoi-federatsii> (дата обращения: 17.05.2025).

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». — URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 17.05.2025).

8. Забелина Е. П. Развитие правотворческого процесса на муниципальном уровне // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 3. – С. 96–102. – DOI: 10.17803/19941471.2020.112.3.096-102. – URL: <https://aprp.msaf.ru/jour/article/view/1784> (дата обращения: 17.05.2025).

9. Закон Самарской области от 09.02.2009 № 2-ГД «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Самарской области». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/945022099> (дата обращения: 01.01.2025).

10. Кискин Е. В. Новый закон о местном самоуправлении в России: тактика или стратегия (опыт факторного анализа) // Федерализм. — 2025. — Т. 30, № 1 (117). — С. 32–51. — DOI: 10.21686/2073-1051-2025-1-32-51.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/ (дата обращения: 13.10.2025).

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

13. Крамаренко Л. В. Взаимодействие органов прокуратуры с органами местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2024. – № 2(93). – С. 162–168. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-organov-prokuratury-s-organami-mestnogo-samoupravleniya-v-ramkah-edinoj-sistemy-publichnoy-vlasti/viewer> (дата обращения: 17.05.2025).

14. Кузнецова Е. Н. Муниципальный правотворческий процесс в России // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 2012. – URL: <https://lawtheses.com/munitsipalnyu-pravotvorcheskiy-protsess-v-rossii> (дата обращения: 17.05.2025).

15. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов / Атагимова Э. И., Макаренко Т. Н., Рыбакова О.

С., Сарапкина Е. Н. – М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2018. – 136 с. – URL: <http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/metod-materials/mp.pdf> (дата обращения: 01.01.2025).

16. Минбалеев А. В. Понятие «искусственный интеллект» в праве // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. — 2022. — Т. 32, вып. 6. — С. 1094–1099. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-iskusstvennyu-intellekt-v-prave/viewer> (дата обращения: 13.10.2025).

17. Миронова Д. М. Об особенностях муниципального правотворческого процесса // Молодой ученый. – 2022. – № 15(410). – С. 278–281. – URL: <https://moluch.ru/archive/410/90355/> (дата обращения: 17.05.2025).

18. Михайлова Е. Д. Муниципальное нормотворчество в контексте судебной практики // Практика муниципального управления. – 2014. – URL: <https://cmokhv.ru/materials/mat08082014/> (дата обращения: 17.05.2025).

19. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года: утв. Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 41. — Ст. 5700.

20. Нашиц А. Правотворчество: Теория и законодат. техника - Москва: Прогресс - 1974 - 256 с.

21. Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе : монография. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — 304 с.

22. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.01.2025) // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 01.01.2025).

23. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2025. — № 12. — Ст. 1430.

24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.04.2023 N 20-П "По делу о проверке конституционности частей 1, 8 и 10 статьи 32 и пункта 1 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 2 и части 3 статьи 16 Федерального закона "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства" в связи с жалобами граждан С.Н. Бирюковой, А.Л. Лебедева и Т.С. Лебедевой, С.З. Раджабова"» [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_445432/) (дата обращения: 14.10.2025).

25. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2021 N 23-П "По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова".- URL:https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385285/ (дата обращения: 14.10.2025).

26. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами". – URL: <https://ud.mosreg.ru/protivodeistvie-korruptcii1/antikorrupcionnaya-ekspertiza/pravovoe-regulirovanie/> (дата обращения: 14.10.2025).

27. Решение Думы Тюменского муниципального района от 28.03.2014 № 553 «Об утверждении Положения о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления Тюменского муниципального района». – URL: <https://base.garant.ru/21712182/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения: 01.01.2025).

28. Роговая А. В. Мониторинг состояния качества муниципального нормотворчества // Мониторинг правоприменения. – 2017. – № 2. – С. 39–48. – URL: http://uzulo.su/mon-prav/ru/ru_numer.htm#j172 (дата обращения: 25.12.2024).

29. Технико-юридический анализ правотворческой реальности современной России: к юбилею профессора В. М. Баранова : монография / под ред. Р. А. Ромашова, М. В. Барановой. — М. : Проспект, 2025. — 576 с.

30. Третьякова Е. -Д. С. Правотворчество и экспертиза нормативных правовых актов : учебное пособие. – Новосибирск : НГТУ, 2013. – 63 с. – ISBN 978-5-7782-2305-9. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/44828.html> (дата обращения: 30.12.2024). – Режим доступа: для авториз. пользователей.

31. Тхабисимова Л. А. К вопросу о понятии муниципального нормотворчества // Вестник Карагандинского университета. – 2014. – № 3(75). – С. 32–38. – URL: <https://rep.ksu.kz/bitstream/handle/data/6659/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%203-32-38.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата обращения: 17.05.2025).

32. Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СПС Гарант

33. Шугрина Е. С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего : учебное пособие. – Калининград : Полиграфычъ, 2023. – 336 с. – URL: https://lib.ranepa.ru/images/docs/vshgubooks/01_osnovy_msu.pdf (дата обращения: 30.12.2024).

34. Энциклопедия судебной практики. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления [Электронный ресурс] // Система ГАРАНТ. – URL: <https://base.garant.ru/57590757/> (дата обращения: 14.10.2025).

35. Юсупов А. В. Нормотворчество на уровне местного самоуправления // Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – 2004. – URL: <https://www.dissercat.com/content/normotvorchestvo-na-urovne-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 17.05.2025).

36. Cristofaro M., Cucari N., Zannoni A. et al. Micro-municipal administration: a review and network-based framework // International Journal of Public Sector Management. 2024. URL:

<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-02-2024-0041/full/pdf>
(дата обращения: 12.05.2025).

37. Jackowski M., Araszkiwicz M. First Global Report on the State of Artificial Intelligence in Legal Practice : LLI Whitepaper. 2023. № 3. URL: <https://liquid-legal-institute.com/wp-content/uploads/2024/03/E-Book-First-Global-Report-on-AI-in-Legal-Practice.pdf> (дата обращения: 25.12.2024).

38. Nicola F. G., Foster S. Comparative Urban Governance for Lawyers // Fordham Urban Law Journal. 2014. Vol. 42, № 1. P. 1. URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss1/5> (дата обращения: 12.05.2025).

39. Tamò-Larrieux, A. AI and Law: How Automation Is Changing the Law [Electronic resource] / A. Tamò-Larrieux, C. Guitton, S. Mayer. — 1st ed. — Boca Raton : CRC Press, 2025. — 194 p. — URL: <https://doi.org/10.1201/9781003386919> (дата обращения: 13.05.2025).

40. TechDispatch - Human oversight of automated decision-making.-- URL: https://www.edps.europa.eu/system/files/2025-09/25-09-15_techdispatch-human-oversight_en.pdf (дата обращения: 02.10.2025)

41. Tredennick J., Webber W. Generative AI for Smart Legal Professionals. 3rd ed. 2024. 66 p. URL: [https://21577496.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/21577496/PDFs/Generative%20AI%20for%20Smart%20Discovery%200Professionals%20\(3rd%20Ed\).pdf](https://21577496.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/21577496/PDFs/Generative%20AI%20for%20Smart%20Discovery%200Professionals%20(3rd%20Ed).pdf) (дата обращения: 25.12.2024).