

УДК 340.134

## К ВОПРОСУ О ЛОКАЛЬНОМ ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

© Малышева И. В., 2018

Кузбасский институт ФСИН России, г. Новокузнецк

Предметом исследования определена сущность локального правотворчества как разновидности правотворчества. Автор обращает внимание на увеличивающееся функциональное значение локального правотворчества. Однако терминологическое многообразие в сфере подзаконного правотворчества, отсутствие нормативного закрепления процессуальных требований отражают недостаточную разработанность локального правотворчества с точки зрения теории и юридической практики. Методология исследования включает общенаучные методы, такие как анализ, синтез, сравнение, приёмы логики и др. Частонаучные методы позволили раскрыть функции локального правотворчества (функциональный метод), а также сущностные признаки локального правотворчества (формально-юридический метод) и иные. Автор приходит к выводу о том, что теория и практика современного локального правотворчества требуют: общетеоретической разработки сущностных основ и принципиальных положений локального правотворчества для формирования единого подхода, так как терминологическое и содержательное разнообразие определения понятия этого вида правотворчества создаёт возможность вариативного восприятия локализации при создании правовых норм; законодательного признания локального нормативного акта как разновидности нормативного правового акта. Термин «локальный нормативный акт» позволяет путём расширительного толкования рассматривать нормы такого акта как неправовые; закрепления форм локальных нормативных актов, особенности процедуры создания, включая систему официального ознакомления с ними. В отношении локальных нормативных актов остаются неопределёнными общие юридико-технические требования, такие как: название, структура акта, реквизиты и др. Стихийно складывается и процесс их создания. При рассмотрении локального правотворчества как разновидности правотворчества возникает вопрос о возможности выработки единых нормативных требований для определённого вида организаций, а также о профессионализме лиц, занимающихся таким видом деятельности.

*Ключевые слова:* локальный нормативный акт; нормативный правовой акт; виды правотворчества; локальное правотворчество; законность; принцип профессионализма; правотворческая процедура.

Современное правотворчество осуществляется в условиях стремительных изменений жизненных установок и резкого усложнения общественных отношений, что требует от субъектов, осуществляющих нормотворческую деятельность, быстрого реагирования на проблемную ситуацию при создании нормативного правового акта и, одновременно, профессиональной оценки действующих нормативных положений. Безусловно, это провоцирует появление дефектов нормативных правовых актов (юридико-технические ошибки, коллизии и др.), что сказывается в целом на снижении эффективности правового регулирования. В таких условиях процесс создания правовых норм требует внимательного разностороннего научного анализа.

Стоит констатировать, что правотворческий процесс давно вышел за рамки специальной деятельности законодательной власти. В. С. Троицкий и Р. В. Шагиева приходят к выводу, что при создании правовых норм исполнительная власть обладает некоторыми преимуществами перед законодательной с точки зрения профессионального кадрового состава, возможности компетентной оценки ситуации и быстрого реагирования путём принятия правового акта

[1]. Очевидно, что новые, современные условия жизни общества диктуют новые подходы, в том числе и к распределению правотворческих полномочий между различными субъектами. «Государство, не имея возможности нормировать деятельность всех существующих на его территории формально организованных групп населения, вполне логично допускает возможность им самим выработать нормы по урегулированию их взаимоотношений на основе действующего законодательства... Такой подход и наиболее разумен. Ибо никто не сможет лучше конкретного коллектива урегулировать взаимоотношения между его членами, чем этот коллектив» [2]. Нормы, содержащиеся в локальных нормативных актах, дополняют и детализируют механизм правового регулирования, основы которого заложены в федеральном и региональном законодательстве, при этом стоит учесть, что все нормативные акты представляют целостную систему [3]. Однако стоит констатировать, что создание локальных нормативных правовых актов само по себе не является достаточно разработанным. Предметом настоящего исследования выступают сущность локального правотворчества как разновидности

сти правотворчества и нормативные положения, его закрепляющие.

Говоря о современном локальном правотворчестве, видится необходимым признать несколько значимых положений, которые порой носят неоднозначный, дискуссионный характер.

1. Значение локальных нормативных актов возрастает в связи с приданием последним большей автономии в современных условиях, возможности самостоятельно решать многие вопросы, касающиеся регламентации деятельности организации, законодатель предоставляет работодателю достаточно широкие полномочия [4]. Они принимаются как первичные структурные ячейки в целостной системе законодательства Российской Федерации, при этом обладают самостоятельной функциональностью.

«Локальный нормативный акт выполняет достаточно широкие функции: 1) первичное регулирование общественных отношений в различных организациях в тех пределах, которые установило государство; 2) конкретизацию правовых норм, содержащихся в правовых актах государственных органов; 3) восполняет имеющиеся пробелы в праве; 4) оказывает серьезное влияние на правовую политику государства; 5) один из факторов, воздействующих на формирование правосознания общества» [5]. Н. Ш. Хзаян обратил внимание на то, что «локальные правовые акты могут не только регулировать в организации сложившиеся отношения, но и осуществлять опережающее регулирование, т. е. локальный акт, принятый в установленном порядке, может вызывать к жизни отношения, которые желательны для работодателя» [6]. Представляется, что функциональное значение локальных актов только будет увеличиваться со временем.

2. Факт признания локального правотворчества «не означает, по мнению отдельных авторов, что создаваемые в этом процессе акты являются нормативными правовыми актами... государство не рассматривает саморегулирующее правотворчество (равно – локальное. – И. М.) в качестве равноценного и надежного способа регулирования общественных отношений... и постоянно пытается ограничить степень правовой саморегуляции организаций» [7]. Таким образом, ставится под сомнение правовой характер актов в силу того, что правотворчество с позиции общей теории права традиционно представляет собой целенаправленную монопольную деятельность государства [8], а локальные нормативные акты, так же как и муниципальные правовые акты, создаются не государственными органами. Однако государством законодательно закреплены полномочия

по созданию работодателем локальных нормативных актов в Трудовом кодексе Российской Федерации (ТК РФ). Локальные нормативные акты создаются специальным субъектом – работодателем; таким образом, государство законодательно делегирует ему право создавать правовые нормы в форме локального нормативного акта. Полагаем, что структура и сущность нормативных положений, содержащихся в локальном нормативном акте организации, соответствуют основным характеристикам правовых норм. Стоит обратить внимание, что в ст. 8 ТК РФ закрепляется понятие локального нормативного акта, используется следующая формулировка: «Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права». Очевидно, что нормы права могут содержаться только в правовом акте, таким образом, локальный нормативный акт является правовым, а процесс его создания – правотворческий. Возможно, изменение названия рассматриваемой статьи ТК РФ и использование следующей формулировки: «Локальные нормативные правовые акты», поставит в дискуссии о правовом характере локальных нормативных актов точку.

В пользу правового характера локальных правовых актов говорит также тот факт, что в случае нарушения положений локального нормативного правового акта работник организации будет привлечён к дисциплинарной ответственности [9], что было бы невозможно при условии нарушения неправовой нормы.

3. Неопределённость понимания локального правотворчества обеспечивается также и тем, что в правовой науке нет однозначного понимания локального правотворчества как с терминологической позиции, так и содержательно.

С. В. Ухина использует понятие «локальное нормотворчество», под которым понимает «деятельность управомоченных субъектов, являющуюся частью механизма правового регулирования, осуществляемую на делегированной или компетенционной основе и направленную на разработку, принятие и установление норм (правил) общего характера, регламентирующих разнообразные сферы деятельности организаций, а также взаимоотношения, складывающиеся между ее членами» [10].

А. В. Малько и Н. И. Матузов выделяют делегированное и подзаконное правотворчество, не указывая локальное правотворчество как разновидность. Делегированным правотворчеством авторы называют «нормотворческую деятельность органов исполнительной власти, прежде всего, правительства, осуществляемую по поручению парламента по принятию для оперативного решения определённых проблем

нормативных актов, входящих в компетенцию представительного органа». Подзаконное правотворчество понимается более широко, включая и нормотворчество руководителей предприятий, учреждений и организаций. В системе подзаконных нормативных актов авторы выделяют локальные нормативные акты, под которыми понимают «нормативные предписания, принятые на уровне конкретного предприятия, учреждения и организации и регулирующие их внутреннюю жизнь», как вид подзаконных правовых актов [11].

Л. А. Морозова не выделяет локальные акты как разновидность подзаконных актов, при этом разграничивает делегированное и локальное правотворчество, делегированным правотворчеством она называет «правотворчество органов местного самоуправления», а локальным – «реализацию правомочий на издание нормативных правовых актов отдельными учреждениями, организациями коммерческого или иного характера» [12].

М. Б. Румянцев, ссылаясь на работы Ю. Г. Арзамасова и В. А. Потапова, под локальным правотворчеством понимает разновидность «правотворчества, осуществляемого в рамках корпораций, органов местного самоуправления, а также деятельность по изданию актов государства, имеющих ограниченную (локальную) сферу действия», однако в своей статье наряду с термином «локальное правотворчество» автор использует такие понятия, как «корпоративное правотворчество» и «саморегулируемое правотворчество» [13].

Таким образом, терминологическое и смысловое разнообразие при определении видов подзаконного правотворчества не даёт ясности в их разграничении.

Чаще всего локальным правотворчеством называют создание нормативных правовых актов на муниципальном уровне и в рамках отдельных организаций. Это объясняется тем, что муниципальные правовые акты с локальными нормативными актами роднят два признака: первое – то, что они локализованы, т. е. охватывают незначительное территориальное образование и небольшое количество субъектов, обязанных их реализовать, что обоснованно позволяет и те и другие называть локальными; второе – они создаются негосударственными органами. Несмотря на это, полагаем, что локальное правотворчество представляет собой деятельность работодателей в учреждениях, организациях и на предприятиях по созданию, изменению и отмене локальных нормативных правовых актов. А локальные нормативные правовые акты являются первичным, самым

низшим звеном в системе подзаконных нормативных правовых актов.

4. Если говорить о процессе создания нормативных правовых актов, естественно встаёт вопрос о закреплении процедурных требований. Правотворчество государства, субъектов федерации, органов муниципальной власти закреплено в нормативных правовых актах на соответствующих уровнях, в таких как Конституция РФ; уставы и конституции субъектов Федерации; Федеральный закон от 8 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14]; отдельные законы субъектов Российской Федерации (напр., Закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» [15]; Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» [16] и др.); регламенты Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ и иные.

На уровне организации вопрос о возможности выработки единых требований при создании актов определённого уровня с учётом разнообразия потребностей, интересов и иных индивидуализирующих признаков остаётся открытым: трудовые коллективы могут сильно отличаться в зависимости от географического положения, принадлежности к той или иной отрасли производственных отношений, иных особенностей трудовых отношений [17]. М. Б. Румянцев высказывает подобную мысль: «Локальное правотворчество связано с урегулированием разнообразных общественных отношений, протекающих в сфере огромного количества автономно действующих, независимых друг от друга коллективов граждан, работников хозяйствующих субъектов, государственных ведомств и органов власти. Это исключает правовое регулирование их деятельности по единому образцу, требует индивидуального подхода при ее регламентации, обуславливает такой правовой феномен, как саморегулирующее правотворчество» [18]. В целом соглашаясь с высказанной позицией, считаем необходимым и возможным выработать единые требования к системе нормативных правовых актов и процедуре их создания на локальном уровне. Полагаем, что указанные выше правовые акты о нормативных правовых актах Томской и Новосибирской областей не ограничивают субъектов правотворчества при создании нормативных положений, а, наоборот, упрощают процедуру принятия путём определения форм и средств юридической техники, что в свою очередь снижает дефектность

правового регулирования. Убеждены, что создание подобных актов для развития локального правотворчества позволит выработать решение проблем несформированности правового поля правотворчества, а также существующей неопределённости систематизации, толкования и доведения до работников нормативных требований на уровне организации.

При этом видится, что нормативные положения должны лишь определять общие требования при создании локальных нормативных актов и названия таких актов. При этом необходимо обеспечить свободу при определении особенностей внутренней структуры организации, специфики деятельности отдельных работников и иные особенности организации, предприятия или учреждения одного профиля. Полагаем, что для облегчения работы отдельного вида организации можно выработать типовой комплект нормативных правовых актов для осуществления определённой деятельности, один из которых в обязательном порядке закреплял бы процессуальные рамки создания локальных нормативных актов: рассмотрение, согласование и утверждение локального нормативного акта, процедуру доведения локального нормативного акта до работников.

Типовой комплект локальных нормативных актов должен быть ориентиром при создании собственных актов. Очевидно, что организации, учреждения или предприятия одной и той же сферы, реализующие схожие цели, типовые по структуре, должны нормативно основываться на единых принципиальных и нормативных началах. Отсутствие таковых создаёт неопределённость регулирования конкретной сферы, дезорганизует работу конкретной организации.

Каждая организация создаёт свои правила, совершает свои ошибки, сталкивается с проблемами правовой регламентации и систематизации нормативных актов в условиях, когда существуют общие организационные и нормативные начала для организаций конкретной сферы. М. Б. Румянцев упоминает сферу образования и бизнес-среду, говоря о необходимости формирования единых нормативных ориентиров [19]. Н. Ш. Хзаян, изучая локальное правотворчество медицинских учреждений, условно определяет группы актов медицинского учреждения в зависимости от предмета регулируемых вопросов, выделяя: акты, обеспечивающие функционирование медицинского учреждения; акты, определяющие статус и функционирование структурных подразделений медицинского учреждения; акты, регламентирующие правила по обеспечению

медицинской помощи и медицинских услуг в рамках Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; акты, направленные на материально-техническое и финансово-экономическое обеспечение по предоставлению медицинской помощи и медицинских услуг; акты, регламентирующие права и обязанности работников медицинского учреждения [20].

Говоря о типовом комплекте локальных актов, имеется в виду закрепление подобной системы обязательных актов с указанием формальных требований к таким документам и процедуре их создания.

Отсутствие чётких правил при создании локальных нормативных актов приводит к нормативной неопределённости при регулировании общественных отношений. Такие нормативные образцы при создании локальных нормативных актов, по мнению М. Б. Румянцева, должны быть разработаны государственными органами исполнительной власти с целью стандартизации общественных отношений и снижения противоречивости правовых требований в той или иной ситуации [21]. Полагаем, что закрепление процедуры создания и систематизации локальных нормативных актов также позволит разграничить нормы права от иных нормативных положений.

5. Процесс правотворчества на любом уровне поднимает вопрос о профессионализме правотворчества, который требует от субъекта, создающего нормативный акт, специальных знаний, навыков, умений и таланта, владения юридико-техническими приёмами. Создатель нормативного акта должен «в сжатой, лаконичной и в то же время простой форме формулировать правила поведения» [22]. А. А. Со кратко рассматривает юридико-технические проблемы при создании нормативных правовых актов стилистического характера, содержательной направленности и формальной выраженности [23]. Представляется, что высказанные проблемы связаны прежде всего с проблемами профессиональной подготовки для такого рода деятельности. Говоря о локальном правотворчестве, необходимо понимать, что локальные нормативные акты как разновидность правовых актов в современной теории права не получили должного внимания даже в учебной литературе [24], это, в свою очередь, отражается на профессиональной подготовке будущих специалистов. Также остаётся неопределённым субъект, который непосредственно должен создавать локальные нормативные правовые акты. Т. В. Кашанина больше двадцати лет назад обращала внимание на «отсутствие правовых



подразделений, ведающих разработкой и систематизацией локальных нормативных актов». Татьяна Васильевна при этом обратила внимание на то, что юрисконсульты и юридические отделы в основном занимаются ведением договорной работы [25]. Думается, что правотворческая деятельность обладает специфическими свойствами, требующими специальной подготовки даже при условии урегулированности процесса создания локального нормативного правового акта.

В ходе анализа сущности локального правотворчества выявлена увеличивающаяся роль локального нормативного регулирования, при этом теоретическая и практическая основы недостаточно разработаны (терминологическая неопределённость, отсутствие нормативных правовых основ осуществления локального правотворчества), отражают стихийность, вариативность и расплывчатость требований в отдельных организациях.

Автор рассматривает локальный нормативный акт как разновидность нормативного правового акта, а локальное правотворчество как деятельность работодателей в учреждениях, организациях и на предприятиях по созданию, изменению и отмене локальных нормативных правовых актов. Предлагается изменить название ст. 8 Трудового кодекса РФ, используя следующую формулировку: «Локальные нормативные правовые акты». Также для повышения эффективности локального регулирования отношений требуется закрепление процедурных требований при создании локальных нормативных правовых актов, возможна разработка типовых локальных нормативных правовых актов для организаций, осуществляющих один вид деятельности.

1. Троицкий В. С., Шагиева Р. В. Делегированное законодательство и концепция разделения властей: вопросы теории и практики // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : сб. науч. ст. М., 2010. С. 191.
2. Румянцев М. Б. Локальное правотворчество: особенности формирования и виды // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 1. С. 92.
3. Хзанян Н. Ш. Локальные правовые акты медицинских учреждений // Журн. рос. права. 2014. № 11. С. 42.
4. Протопопова И. А. Связь локальных нормативных актов и трудового договора // Право и экономика. 2017. № 9. С. 68–69.
5. Румянцев М. Б. Указ. соч. 93–94.
6. Хзанян Н. Ш. Указ. соч. 45.
7. Румянцев М. Б. Указ. соч. С. 93.
8. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. М., 2016. С. 282.
9. Вишнепольская И. Споры о выдаче документов работникам // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2017. № 10. С. 64–73.
10. Ухина С. В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Колмна, 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/lokalnoe-normotvorchestvo-voprosy-teorii-i-praktiki>.

11. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М., 2016. С. 286, 290, 294.
12. Морозова Л. А. Указ. соч. С. 253–254, 285–287.
13. Румянцев М. Б. Указ. соч. С. 92.
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
15. О нормативных правовых актах Томской области : Закон Том. обл. от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ (с изм. на 10.05.2017) [Электронный ресурс] // Электрон. фонд прав. и норматив.-техн. документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/951802546>.
16. О нормативных правовых актах Новосибирской области : Закон Новосиб. обл. от 25 дек. 2006 г. № 80-ОЗ (с изм. на 02.05.2017) [Электронный ресурс] // Электрон. фонд прав. и норматив.-техн. документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5423800>.
17. Кашанина Т. В. Уйти от монополизма в правотворчестве // Общественные науки и современность. 1991. № 3. С. 61.
18. Румянцев М. Б. Указ. соч. С. 94.
19. Там же.
20. Хзанян Н. Ш. Указ. соч. С. 46–47.
21. Румянцев М. Б. Указ. соч. С. 93.
22. Морозова Л. А. Указ. соч. С. 283.
23. Со А. А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального органа) // Власть. 2015. № 1. С. 158–160.
24. Хзанян Н. Ш. Указ. соч. С. 44.
25. Кашанина Т. В. Указ. соч. С. 63.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Вишнепольская И. Споры о выдаче документов работникам // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2017. – № 10. – С. 64–73.
- Кашанина Т. В. Уйти от монополизма в правотворчестве // Общественные науки и современность. – 1991. – № 3. – С. 59–67.
- Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Дело, 2016. – 528 с.
- Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. – 464 с.
- Протопопова И. А. Связь локальных нормативных актов и трудового договора // Право и экономика. – 2017. – № 9. – С. 67–73.
- Румянцев М. Б. Локальное правотворчество: особенности формирования и виды // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 1. – С. 89–95.
- Со А. А. Подзаконное правотворчество и юридическая техника (на примере органов исполнительной власти субъектов РФ Дальневосточного федерального органа) // Власть. 2015. – № 1 – С. 157–162.
- Троицкий В. С. Делегированное законодательство и концепция разделения властей: вопросы теории и практики / В. С. Троицкий, Р. В. Шагиева // Правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики : сб. науч. ст. по материалам науч.-практ. конф. (13–16 апр. 2009 г.) / отв. ред. В. М. Сырых, М. А. Занина. – М., 2010. – С. 189–197.
- Ухина С. В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс] / Светлана Владимировна Ухина. – Колмна, 2005. – URL: <http://www.dissercat.com/content/lokalnoe-normotvorchestvo-voprosy-teorii-i-praktiki>.
- Хзанян Н. Ш. Локальные правовые акты медицинских учреждений // Журн. рос. права. – 2014. – № 11. – С. 41–50.

## REFERENCES

- Vishnepol'skaya I. Spory o vydache dokumentov rabotnikam. *Kadrovaya sluzhba i upravlenie personalom predpriyatiya*, 2017, № 10, pp. 64-73. (in Russian)
- Kashanina T.V. Ujti ot monopolizma v pravotvorchestve. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 1991, № 3, p. 59-67. (in Russian)
- Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava. M., Delo Publ., 2016, 528 p. (in Russian)
- Morozova L.A. Teoriya gosudarstva i prava. M., Norma: INFRA-M Publ., 2016, 464 p. (in Russian)
- Protopopova I.A. Svyaz' lokal'nykh normativnykh aktov i trudovogo dogovora. *Pravo i ekonomika*, 2017, № 9, pp. 67-73. (in Russian)
- Rumyantsev M.B. Lokal'noe pravotvorchestvo: osobennosti formirovaniya i vidy. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2017, № 1, pp. 89-95. (in Russian)
- So A.A. Podzakonnoe pravotvorchestvo i yuridicheskaya tekhnika (na primere organov ispolnitel'noy vlasti sub'ektov RF Dal'nevostochnogo federal'nogo organa). *Vlast'*, 2015, № 1, pp. 157-162. (in Russian)
- Troitskij V.S., SHagieva R.V. Delegirovannoe zakonotvorchestvo i kontseptsiya razdeleniya vlastej: voprosy teorii i praktiki. *Pravotvorchestvo v Rossijskoj Federatsii: problemy teorii i praktiki: Sbornik nauchnykh statej. Materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii* (13-16 aprelya 2009 g.). Otv. red. V.M. Syrykh, M.A. Zanina. M., 2010, pp. 189-197. (in Russian)
- Ukhina S.V. Lokal'noe normotvorchestvo (voprosy teorii i praktiki). Avtoref. dis. ... kand. yurid. Nauk. [EHlektronnyj resurs]. Kolomna, 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/lokalnoe-normotvorchestvo-voprosy-teorii-i-praktiki>. (in Russian)
- Khzanyan N.SH. Lokal'nye pravovye akty meditsinskikh uchrezhdenij. *ZHurnal rossijskogo prava*, 2014, № 11, pp. 41-50. (in Russian)

## To a Question of Local Law-making

© Malysheva I. V., 2018

The object of research has determined essence of local law-making as the kinds of law-making. The author pays attention to the increasing functional value of local law-making. However, terminological variety in the sphere of subordinate law-making, lack of standard fixing of procedural requirements reflect insufficient readiness of local law-making from the point of view of the theory and legal practice. The methodology of a research includes general scientific methods, such as analysis, synthesis, comparison, methods of logic, etc. specific scientific methods allowed to open functions of local law-making (a functional method), and also essential signs of local law-making (legallistic method) and others. The author comes to a conclusion that the theory and practice of modern local law-making demands: general-theoretical development of essential bases and basic provisions of local law-making for formation of consistent approach as a terminological and substantial variety of definition of a concept of this type of law-making creates a possibility of variable perception of localization during creation of precepts of law; legislative recognition of the local statutory act as kinds of the regulatory legal act. The term «local statutory act» allows to consider standards of such act as unlawful by broad interpretation; fixing of forms of statutory act, features of the procedure of creation, including the system of official insight with them. Concerning local regulations there are uncertain general requirements of legal technique, such as: name, structure of the act, requisites, etc. A process of their creation is also spontaneously. By consideration of local law-making as a kind of law-making there is a question of a possibility of development of consistent standard requirements for a certain type of the organizations and also of professionalism of the persons who are engaged in such kind of activity.

**Keywords:** local statutory act; regulatory legal act; types of law-making; local law-making; legality; principle of professionalism; law-making procedure.