

УДК 340.132.23

## О СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ

### ABOUT THE SYSTEM OF MUNICIPAL NORMS

М. А. КУЗНЕЦОВА (M. A. KUZNETSOVA)

*Рассматривается система муниципальных правовых норм, обозначаются её особенности и недостатки. С учётом анализа системы местного самоуправления различных муниципальных образований и действующих в них правовых актов выстраивается иерархия муниципальных правовых норм, обосновывается место каждого вида муниципальных норм в этой системе.*

*Ключевые слова:* муниципальные нормы; иерархия; система; муниципальное образование; местное самоуправление; правовые нормы.

*The article is devoted to the system of municipal legal norms, marks its features and disadvantages. Lines the hierarchy of municipal legal norms, based on the analysis of the system of local government in various municipalities and its legal acts, proves the place of each type of municipal rules in this system.*

*Key words:* municipal norms; hierarchy; system; municipality; local government; legal norms.

Принимаемые на уровне местного самоуправления правовые нормы представляют собой иерархическую систему. Система муниципальных правовых норм – это часть целостной иерархической системы норм российского права, одна из его подсистем (наряду с подсистемами федеральных, региональных и локальных норм права).

Существующие в российской юридической практике трудности, сложившиеся вследствие интенсивного наплыва нормотворческой деятельности, актуальны не только на общегосударственном уровне, но и на уровне местного самоуправления. Многие учёные обращают внимание на качественное состояние муниципальных нормативных актов [1]. В научных статьях, посвященных муниципальному правотворчеству, отмечаются отсутствие систематизированности правовых норм данного уровня и необходимость устранения такого состояния [2].

С целью решения указанной проблемы в юридической литературе высказывались мнения и о кодификации муниципальных норм. Так, по мнению С. Г. Соловьёва, необходимо собрать воедино все акты, принятые в муниципальном образовании, провести их

ревизию (исключить недействующие нормы) и принять новый кодифицированный акт, содержащий все актуальные нормы, входящие в нормативную систему муниципального образования. Проведение такой кодификационной работы он считает целесообразным в каждом муниципальном образовании нашей страны [3].

Не умаляя перспективности идей о кодификации муниципальных норм (актов), отметим, что для оптимального регулирования общественных отношений, эффективной реализации и применения правовых норм важно, чтобы они были систематизированы вне зависимости от того, в одном или в разных кодифицированных или некодифицированных нормативных актах содержатся. Однако при этом следует учитывать, что в каждом муниципальном образовании существует своя система норм. Это связано с тем, что каждое муниципальное образование вправе само определять и систему своих органов, и их полномочия, и виды принимаемых в муниципальном образовании актов. В связи с этим необходимо знать, какова система муниципальных норм в конкретном муниципальном образовании. Система муниципальных

норм одного муниципального образования и её наполнение может значительно отличаться от системы муниципальных норм другого муниципального образования.

Посредством анализа положений муниципальных актов в различных муниципальных образованиях попытаемся определить иерархическую систему муниципальных правовых норм в наиболее общем виде. Система муниципальных правовых актов определена в гл. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131). Согласно ст. 43 указанного закона в систему муниципальных правовых актов входят:

1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

На вершине иерархической системы норм права муниципального уровня располагаются нормы устава муниципального образования. Устав муниципального образования – это нормативный правовой акт, в котором в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ закрепляются основные положения об организации местного самоуправления в муниципальном образовании. Принятие устава – это обязанность каждого муниципального образования.

Субъект принятия – одна из особенностей норм устава муниципального образования. Нормы устава муниципального образования исходят от представительного органа местного самоуправления или непосредственно от населения (в случае принятия устава на местном референдуме).

Большинство уставов муниципальных образований приняты органами местной власти (например, Устав города Омска принят 20 сентября 1995 г. Омским городским Советом, Устав муниципального образования «го-

родской округ город Тюмень» (Устав города Тюмени) принят 16 марта 2005 г. Тюменской городской Думой, Устав муниципального образования города Кургана принят 28 февраля 2005 г. Курганской городской Думой). Лишь в немногих муниципальных образованиях устав был принят на референдуме (например, Устав муниципального образования «город Салехард» от 16 марта 1997 г., Устав муниципального образования «город Касли и Каслинский район» Челябинской области от 17 декабря 1995 г., Устав Аткарского муниципального образования Саратовской области от 22 декабря 1996 г.).

Юридическое значение норм устава муниципального образования состоит в том, что они закрепляют за городским, сельским или иным поселением статус муниципального образования, определяют предметы ведения, компетенцию органов местного самоуправления, порядок и механизмы реализации гражданами, местными сообществами права на местное самоуправление.

Исключительная значимость норм устава муниципального образования определяется ч. 2 ст. 43 Федерального закона № 131, которая определяет устав муниципального образования как акт высшей юридической силы в системе правовых норм муниципального уровня.

Нормы устава муниципального образования носят комплексный характер. Несмотря на то, что часть из них воспроизводит важнейшие принципиальные положения федерального законодательства и законодательства соответствующего субъекта РФ, касающиеся местного самоуправления, устав призван в значительной степени определить всё, что касается организационно-правового статуса соответствующего муниципального образования. С этой точки зрения нормы устава муниципального образования среди иных муниципальных норм носят базовый характер. Все другие правовые нормы, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления, должны соответствовать и не противоречить не только федеральным и региональным нормам, но и нормам устава соответствующего муниципального образования.

Данное положение вытекает из содержания уставов муниципальных образований,

предусматривающих положение о высшей юридической силе норм, в них содержащихся, на территории муниципального образования по отношению к иным правовым нормам, принимаемым на его территории [4]. Это и подтверждает неоспоримый иерархический приоритет норм устава муниципального образования. Таким образом, по своему содержанию и юридической природе устав муниципального образования является своего рода «местной конституцией» [5].

Нормы устава муниципального образования обладают учредительным характером, поскольку затрагивают все стороны жизни населения муниципального образования. Данные нормы, в частности, определяют границы и состав территории муниципального образования; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения; структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименование и полномочия; виды, порядок принятия и вступления в силу правовых актов органов местного самоуправления и т. д. Вместе с тем нормы устава муниципального образования выступают базой для правотворческой деятельности органов местного самоуправления, которые, исходя из положений устава, осуществляют более детальную регламентацию муниципальных отношений.

В системе муниципальных правовых актов, определённых в ст. 43 Федерального закона № 131, наряду (на одном уровне) с уставом муниципального образования обозначены правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Данное положение находит своё выражение (закрепление) и в уставах муниципальных образований. Отсюда следует, что нормы правовых актов, принятых на референдуме, располагаются на одном иерархическом уровне с нормами устава муниципального образования. Подобная позиция отмечена и в юридической литературе [6].

В подтверждение равной юридической силы норм устава муниципального образования и норм правовых актов, принятых на местном референдуме, можно привести положение ч. 2 ст. 58 Устава города Тюмени, согласно которому «Устав города Тюмени и оформлен-

ные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов». Местный референдум – это высшая форма волеизъявления граждан, проживающих на территории муниципального образования, следовательно, правовые нормы, принятые посредством такой формы, должны обладать высшей юридической силой на данном уровне.

На следующем уровне располагаются нормы правовых актов, принимаемых представительным органом муниципального образования.

Традиционной формой правовых актов представительного органа являются его решения. Это предусмотрено, в частности, уставами г. Тюмени, г. Екатеринбурга [7], г. Челябинска [8], г. Волгограда [9], г. Перми [10]. Решения представительного органа муниципального образования принимаются по вопросам, отнесённым к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ и уставом муниципального образования, а также по вопросам организации деятельности самого представительного органа. К компетенции представительного органа муниципального образования нормами федерального, регионального законодательства, а также нормами местного устава могут быть отнесены и иные вопросы.

Форму решений, как правило, имеют правовые акты (как нормативные, так и индивидуальные), принимаемые представительными органами таких муниципальных образований, как, например, Заводоуковский городской округ Тюменской области [11] и г. Новороссийск [12]. Однако фактически имеют место случаи, когда представительным органом названных муниципальных образований правовые акты принимаются в форме распоряжений [13]. Это не противоречит уставам данных муниципальных образований, поскольку они содержат положение о том, что представительный орган муниципального образования принимает нормативные и иные правовые акты [14; 15], не ограничивая при этом выбор формы акта только решением.

Уставы некоторых муниципальных образований более конкретно определяют формы нормативных актов, принимаемых мест-

ным представительным органом. Например, ч. 1 ст. 48 устава городского округа «город Якутск» закрепляет, что «в систему муниципальных правовых актов городского округа “город Якутск” входят... нормативные правовые акты Якутской городской Думы, оформленные в виде правовых актов решения Якутской городской Думы, не имеющие нормативного характера» [16]. На деле Якутской городской Думой принимаются решения ненормативного характера [17] и нормативные распоряжения [18]. Однако бывают случаи принятия нормативного правового акта решением Думы [19].

Таким образом, несмотря на схожесть положений уставов, ситуация с формами принимаемых представительным органом муниципальных актов во всех названных муниципальных образованиях фактически различна. Под «иными правовыми актами» в каждом муниципальном образовании понимаются далеко не идентичные формы актов, их характер и круг регулируемых ими отношений. Так, в г. Тюмени, г. Заводоуковске и г. Новороссийске правовые акты принимаются представительным органом (Тюменской городской Думой) в виде решений, которые носят как нормативный [20], так и ненормативный характер [21], в г. Якутске решения Думы носят преимущественно ненормативный характер. При этом в г. Новороссийске и в Заводоуковском городском округе Тюменской области не исключается издание правовых актов в форме распоряжений.

Следующую иерархическую ступень подсистемы муниципальных норм занимают нормы правовых актов, принимаемых главой муниципального образования. Место норм, исходящих от главы муниципального образования, зависит от его правового статуса.

В силу ст. 36 Федерального закона № 131 глава муниципального образования может быть председателем представительного органа муниципального образования (например, глава г. Тюмени является одновременно председателем Тюменской городской Думы [22], аналогично – в г. Екатеринбурге, г. Кургане, г. Когалыме, г. Кирове, г. Перми, г. Тамбове, г. Нефтеюганске) либо главой местной администрации (например, в г. Воронеж (ст. 40 Устава), г. Новый Уренгой, г. Серпухов, г. Торжок). В первом случае глава му-

ниципального образования принимает правовые акты по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Во втором случае принимаемые им акты посвящены вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по организации работы местной администрации.

По мнению П. М. Баранова, является дискуссионным вопрос о возможности издания главой муниципального образования муниципальных правовых актов от собственного имени. Автор считает, что ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131, определяющая правотворческие полномочия главы муниципального образования в зависимости от его положения в системе органов местного самоуправления, является императивной, не допускает расширительного толкования, в связи с чем по смыслу указанной нормы глава муниципального образования лишён каких-либо собственных полномочий в сфере муниципального правотворчества [23].

Сравнивая полномочия главы муниципального образования, который является председателем представительного органа муниципального образования, и полномочия главы муниципального образования, который является главой местной администрации, можно прийти к выводу о более широкой компетенции главы местной администрации. Если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, то нормы принимаемых им актов занимают в иерархии правовых норм муниципального уровня положение на ступень ниже, чем нормы актов представительного органа местного самоуправления. Если глава муниципального образования является главой местной администрации, то он издаёт нормы исполнительного органа местного самоуправления.

Акты, исходящие от главы муниципального образования, подразделяются на нормативные, устанавливающие общеобязательные правила, и правоприменительные (индивидуальные). Как правило, в случаях когда правовое регулирование рассчитано на неодно-

кратное применение, издаётся нормативный правовой акт – постановление [24]. Нормы распоряжений, напротив, рассчитаны на применение в индивидуально определённых ситуациях [25].

На следующей иерархической ступени располагаются нормы правовых актов, принимаемых исполнительным органом муниципального образования. Как правило, им является администрация муниципального образования [26].

Реализуя свои полномочия, исполнительные органы местного самоуправления издают многочисленные правовые нормы. Наименования и формы правовых актов муниципальных исполнительных органов определяются уставами муниципальных образований. Глава администрации (если эта должность предусмотрена отдельно) обычно издаёт постановления (нормативные акты) и распоряжения (акты ненормативного характера). Однако на практике распоряжения зачастую содержат нормы права.

В г. Тюмени правовые акты, исходящие от исполнительного органа муниципального образования, издаются Главой Администрации города в форме постановлений и распоряжений. Постановления принимаются по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением делегированных государственных полномочий, а распоряжения – по вопросам организации работы Администрации и по вопросам, отнесенным к компетенции Главы Администрации г. Тюмени Уставом г. Тюмени. По вопросам, отнесенным федеральными и региональными законами к компетенции главы местной администрации, принимаются как постановления, так и распоряжения Администрации г. Тюмени (пп. 4 ч. 1 ст. 58 Устава г. Тюмени).

Также в систему норм права муниципального уровня входят нормы правовых актов, принимаемых иными местными органами, такими как, например, счётная палата муниципального образования и её председатель. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. Нормы права, содержащиеся в вышеперечисленных актах, занимают нижнюю ступень иерархии муниципального уровня.

Таким образом, иерархическая система муниципальных правовых норм права включает в себя следующие элементы:

1) нормы устава муниципального образования и нормы правовых актов, принятых на местном референдуме;

2) нормы правовых актов (решений, распоряжений) представительного органа муниципального образования;

3) нормы правовых актов (постановлений, распоряжений) главы муниципального образования;

4) нормы правовых актов (постановлений, распоряжений) исполнительного органа муниципального образования;

5) нормы правовых актов (приказов, инструкций, распоряжений) иных органов местного самоуправления.

1. См., например: *Дырда С. Г.* Нормотворчество муниципальных образований // *Российская юстиция.* – 2013. – № 3. – С. 21–23.
2. См., например: Там же ; *Попов С. О.* Понятие и цели государственной регистрации муниципальных нормативных правовых актов // *Конституционное и муниципальное право.* – 2011. – № 1. – С. 34.
3. *Соловьёв С. Г.* Кодекс нормативных правовых актов муниципального образования – основа правопорядка в сфере российского местного самоуправления // *Современное право.* – 2013. – № 12. – С. 32–37.
4. См., например: Устав муниципального образования «городской округ Тюмень» (Устав города Тюмени) от 16 марта 2005 г. № 162 с изм. от 25 декабря 2014 г. – Ст. 81 // *Тюменский курьер.* – 2005. – 19 марта ; 2015. – 17 февр. ; Устав муниципального образования города Кургана от 28 февраля 2005 г. № 38 с изм. от 28 янв. 2015 г. – Ст. 63 // *Курган и курганцы.* – 2005. – 24 нояб. ; 2015. – 21 февр. ; Устав муниципального образования «город Екатеринбург» от 30 июня 2005 г. № 8/1 с изм. от 27 января 2015 г. – Ст. 49 // *Вечерний Екатеринбург.* – 2005. – 16 июля ; 2015. – 28 февр.
5. *Торшенико А. А.* Устав муниципального образования: некоторые теоретические и практические проблемы // *Чиновник.* – 1998. – № 1. – С. 34.
6. *Алексеев И. А., Сергеева К. О.* Правовая природа и юридические свойства устава муниципального образования по законодательству Российской Федерации // *Юридическое образование и наука.* – 2012. – № 3. – С. 26–29.
7. Устав муниципального образования «город Екатеринбург».

8. Устав города Челябинска : с изм. от 18 ноября 2014 г. – Ст. 20 // Вечерний Челябинск. – 1996. – 18 янв. ; 2014. – 21 нояб.
9. Устав города-героя Волгограда от 29 июня 2005 г. № 20/362 с изм. от 24 декабря 2014 г. – Ст. 26 // Волгоградская газета. – 2006. – 9 марта ; Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. – 2015. – 31 янв.
10. Устав города Перми от 13 марта 1996 г. с изм. от 28 апреля 2015 г. – Ст. 47 // Вечерняя Пермь. – 1996. – 14 июня ; Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования «город Пермь». – 2015. – 19 июня.
11. О программе социально-экономического развития Заводоуковского городского округа до 2020 года : Решение Думы Заводоуковского городского округа от 25 декабря 2014 г. № 452 // Заводоуковские вести. – 2014. – 27 дек.
12. Об утверждении положения «О порядке установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории муниципального образования “город Новороссийск”» : Решение городской Думы муниципального образования «город Новороссийск» от 27 мая 2014 г. № 392 // Официальный Новороссийск. – 2014. – 11 июня.
13. См., например: О созыве очередного восьмого заседания Думы Заводоуковского городского округа пятого созыва : Распоряжение Думы Заводоуковского городского округа Тюменской области от 10 августа 2011 г. № 21 // Заводоуковские вести. – 2011. – № 69 (9345). – 27 авг. ; Об утверждении перечня должностей муниципальной службы и лиц, их замещающих, городской Думы муниципального образования «город Новороссийск», при назначении на которые и при замещении которых распространяются ограничения, предусмотренные статьей 12 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» : Распоряжение городской Думы муниципального образования «город Новороссийск» от 19 янв. 2015 г. № 06-рк // Официальный Новороссийск. – 2015. – 28 янв.
14. Устав муниципального образования «Заводоуковский городской округ» от 20 июня 2005 г. № 236 с изм. от 18 июня 2015 г. – Ст. 42, ч. 1 // Заводоуковские вести. – 2005. – 2 июля.
15. Устав муниципального образования «город Новороссийск» от 22 февраля 2011 г. № 91 с изм. от 21 апреля 2015 г. – Ст. 61 // Новорос-  
сийские вести. – 2011. – 20 апр. ; Официальный Новороссийск. – 2015. – 3 июня.
16. Об утверждении Устава городского округа «город Якутск» в новой редакции с изм. от 10 июня 2015 г. : Решение окружного Совета г. Якутска от 25 июня 2007 г. № РОС-51-1 // Эхо столицы. – 2008. – 20 янв. ; 2015. – 26 июня.
17. О награждении знаком «За заслуги перед Якутском» : Решение Якутской городской Думы от 22 октября 2014 г. № РЯГД-11-3 // Эхо столицы. – 2014. – 28 окт.
18. Об утверждении формы листа согласования к проекту Решения Якутской городской Думы : Распоряжение Якутской городской Думы от 12 ноября 2013 г. № 65-01 // Эхо столицы. – 2013. – 19 нояб.
19. О стратегическом планировании в городском округе «город Якутск» : Решение Якутской городской Думы от 10 июня 2015 г. № РЯГД-18-2 // Эхо столицы. – 2015. – 2 июня.
20. О порядке определения цены земельных участков, находящихся в собственности города Тюмени : Решение Тюменской городской Думы от 26 февраля 2015 г. № 265 // Тюменский курьер. – 2015. – 5 марта.
21. О поощрении Почётной грамотой Тюменской городской Думы : Решение Тюменской городской Думы от 31 октября 2013 г. // Тюменский курьер. – 2013. – 7 окт.
22. Устав муниципального образования «городской округ Тюмень» (Устав города Тюмени).
23. Баранов П. М. О проблеме полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативных правовых актов // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 2. – С. 54–58.
24. О назначении публичных слушаний по проекту Решения Тюменской городской Думы «О бюджете города Тюмени на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» : Постановление Председателя Тюменской городской Думы от 9 ноября 2011 г. № 11-пс // Тюменский курьер. – 2011. – 10 нояб.
25. О перечне должностей муниципальной службы в Тюменской городской Думе, при увольнении с которых граждан обязан соблюдать ограничения : Распоряжение Председателя Тюменской городской Думы от 6 сентября 2010 г. № 14д // Тюменский курьер. – 2010. – 13 окт.
26. Устав муниципального образования «городской округ Тюмень» (Устав города Тюмени).