

## **Конституционное и муниципальное право**

УДК 352 : 342.9

### **ЗНАЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**Н.А. Антонова**

ФГБОУ ВПО «Тверской государственный университет»

Определяется значение муниципальных правовых актов в регулировании муниципальных отношений.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальные правовые акты, органы местного самоуправления.

Современную систему правового регулирования муниципальных отношений невозможно представить без нормативных правовых актов органов местного самоуправления<sup>1</sup>. В связи с этим возникает вопрос, каково назначение этих актов в системе правового регулирования.

Определяя место нормативных правовых актов органов местного самоуправления в системе правового регулирования муниципальных отношений в Российской Федерации, следует исходить из их подзаконного характера. Юридическая сила – тот критерий, с помощью которого определяется место нормативных правовых актов в системе правового регулирования.

Исходя из природы местного самоуправления, можно отметить, что нормативные правовые акты муниципальных органов как властных субъектов, осуществляющих управление от имени населения муниципального образования, являются неотъемлемым элементом иерархической структуры системы нормативных актов.

Рассматриваемые акты издаются от имени конкретного субъекта местного самоуправления, право которого на принятие правового акта

---

<sup>1</sup> Это подчеркивается практически во всех работах, посвященных деятельности органов местного самоуправления или правовому регулированию этой деятельности. См., например: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003. 264 с.; Овчинников И.И. Акты органов местного самоуправления. Выборное должностное лицо местного самоуправления. Муниципальное управление: энциклопедический словарь. М.: РАГС, 2008. 176 с.; Васильев В.И. Муниципальное право России. М., Юстицинформ, 2008. 848 с.; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009. 278 с. и др.

определяется федеральным законодательством, или в установленных Федеральным законом случаях законодательством субъекта Федерации или уставом муниципального образования. В этой связи каждый нормативный правовой акт органа местного самоуправления имеет строго ограниченную сферу действия, обусловленную как компетенцией конкретного субъекта местного самоуправления, так и его связью с определенным муниципальным образованием.

Подсистеме подзаконных актов свойственна одна общая особенность их юридической силы – они не должны противоречить закону. В остальном же акты названной группы во многом различаются между собой, имеют свои особенности и по содержанию, и по юридической силе, которая определяется исходя из компетенции правотворческого органа и сферы действия нормативного правового акта. Поэтому, когда мы говорим о нормативных правовых актах органов местного самоуправления как о подзаконных актах, это не означает, что они должны соответствовать только закону как акту, принимаемому органом федеральной или региональной власти, но и иным нормативным актам, являющимся, в свою очередь, также подзаконными, но более высокой юридической силы. Более того, существует определенная субординация актов в рамках одного муниципального образования. Так, нормативные акты главы муниципального образования должны соответствовать не только Конституции РФ, федеральным конституционным законам, иным нормативным актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным актам субъектов Российской Федерации, но и уставу конкретного муниципального образования, а также нормативным актам представительного органа муниципального образования.

В связи с этим в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов органы местного самоуправления должны руководствоваться не только нормами закона, но и положениями нормативных актов, входящих в группу подзаконных актов.

Если руководствоваться только признаком юридической силы нормативных правовых актов органов местного самоуправления, то сказанным можно было бы и ограничиться. Однако значение муниципальных правовых актов в системе правового регулирования муниципальных отношений во многом определяется и той ролью, которую они выполняют в таком регулировании.

Исходя из анализа Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

роль муниципальных правовых актов в регулировании отношений в сфере местного самоуправления проявляется в следующем.

Во-первых, акты органов местного самоуправления закрепляют статус муниципального образования. Эта роль принадлежит прежде всего уставу муниципального образования. Поскольку в настоящее время принятие устава Федеральным законом № 131-ФЗ отнесено к ведению представительного органа (и только в поселениях с числом граждан, обладающих избирательным правом менее 100 человек, – к ведению схода граждан), мы можем приписывать эту роль именно актам органов местного самоуправления. Хотя, имея в виду особое значение устава муниципального образования для жизни населения, проживающего на территории муниципального образования, нельзя согласиться с таким подходом законодателя к определению порядка принятия устава. Почему только население поселений, где проживает менее 100 граждан, обладающих избирательным правом, может непосредственно принимать устав, а населению всех иных муниципальных образований остается участвовать в процедуре разработки и принятия устава только через публичные слушания? Думается, что небезосновательно высказывается мнение о том, что, поскольку Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляется исчерпывающим образом перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, и в их число не входит принятие устава муниципального образования, можно сделать вывод о том, что устав муниципального образования может быть принят и на референдуме<sup>3</sup>.

Не без оснований уставу муниципального образования приписывают роль учредительного акта, которая проявляется в придании юридического характера сложившимся отношениям в муниципальном образовании, а также являющегося основой для правотворчества в муниципальном образовании. Обладая высшей юридической силой, устав является основой для дальнейшего нормотворчества<sup>4</sup>. Закрепляя статус муниципального образования, устав определяет пределы ведения, права и обязанности муниципального образования, его органов и должностных лиц<sup>5</sup>. Как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, особенность ус-

---

<sup>3</sup> Иванченко О.А. Учредительная природа уставов муниципальных образований и проблемы правоприменения // Муниципальное право. 2004. № 1 – 2. С. 65.

<sup>4</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007. С. 57.

<sup>5</sup> Наряду с этим нельзя не согласиться с мнением о том, что идея устава муниципального образования как «местной конституции» не смогла в полной мере реализоваться в отечественной практике муниципального строительства. См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. С. 372 – 373.

тавов муниципальных образований состоит как в предметном регулировании (это все основные институты местного самоуправления и соответственно муниципальной демократии, реализуемые на территории муниципального образования), так и с точки зрения юридической силы уставов, в особых нормативных связях с Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов Федерации<sup>6</sup>.

Особое значение устава проявляется в требованиях, предъявляемых законом к его содержанию и порядку принятия. Наличие в уставе механизма реализации положений и норм, заложенных в федеральном законодательстве и законах субъекта Российской Федерации, придает этому акту особое значение в правовом регулировании муниципальных отношений.

Во-вторых, нормативные правовые акты органов местного самоуправления определяют структуру этих органов, их организационно-правовой статус, а также правовое положение депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Ведущая роль в этом принадлежит опять же уставу муниципального образования, который в соответствии со ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ определяет структуру и порядок формирования органов местного самоуправления (п. 4 ч. 1), наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц муниципального образования (п. 5 ч.1); срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц (п. 7 ч. 1). Наряду с этим устав муниципального образования определяет виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных лиц местного самоуправления.

Если рассматривать статус того или иного субъекта как совокупность его прав и обязанностей, то к нормативным правовым актам, закрепляющим статус отдельных структурных подразделений органов, кроме устава относятся и такие акты, как положения о постоянных комиссиях представительных органов, о структурных подразделениях местной администрации.

---

<sup>6</sup> См.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 209 – 210.

В-третьих, необходимым условием создания и функционирования органов местного самоуправления является их наделение собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Устав муниципального образования – тот нормативный правовой акт, который закрепляет полномочия органов, создаваемых в конкретном муниципальном образовании. При условии, что в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляются в целом полномочия органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, значение устава муниципального образования проявляется в том, что в нем разделены полномочия представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а также определены формы их взаимодействия. Таким образом, в актах муниципальных органов осуществляется конкретизация полномочий муниципальных органов в целом и правотворческих полномочий, в частности.

В Федеральном законе № 131-ФЗ населению предоставляется право определять структуру органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. При этом число создаваемых органов местного самоуправления, их структура, формы взаимодействия зависят от ряда факторов: типа муниципального образования, численности его жителей, исторических и иных местных традиций. Все эти особенности могут быть учтены только в процессе разработки и принятия муниципальных правовых актов.

В-четвертых, особую роль нормативные правовые акты органов местного самоуправления играют в обеспечении механизма реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Законодатель, определяя в гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, устанавливает, что порядок организации и осуществления этих форм должен определяться уставом и (или) нормативным правовым актом представительных органов местного самоуправления. Анализ правовых норм гл. 5 Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что в уставе муниципального образования должны быть определены: вид избирательной системы, применяемой в муниципальном образовании, в соответствии с законом субъекта Федерации о муниципальных выборах, основания для отзыва и процедура его проведения, а также могут быть определены иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, не противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и законам субъектов Федерации. Специальным нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования устанавливается порядок реализации правотворческой инициативы граждан. Наконец, в уставе и (или) нормативном

правовом акте представительного органа согласно Федеральному закону должны определяться порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, собраний, конференций, опросов граждан. Именно на уровне муниципальных образований закрепляются процессуальные нормы, определяющие процедуру реализации форм участия населения в решении вопросов местного значения.

Таким образом, правовое обеспечение участия населения в осуществлении местного самоуправления должно создаваться именно на уровне муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом.

В-пятых, нормативные правовые акты органов местного самоуправления определяют экономическую основу муниципального образования. Основным муниципальным правовым актом, в котором содержатся основополагающие нормы о финансовой основе местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования, является устав муниципального образования. Требование об обязательности отражения в уставе вопросов, связанных с местными финансами, содержится в ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ (п. 9 ч. 1).

Наряду с уставом в муниципальном образовании принимается специальный правовой акт, посвященный регулированию местных финансов на территории муниципального образования. Как правило, он носит комплексный характер и определяет структуру и компетенцию органов местного самоуправления, занимающихся финансовой деятельностью на территории муниципального образования, а также бюджетное устройство и бюджетный процесс в соответствующем муниципальном образовании. Таким актом является Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе муниципального образования.

Кроме того, следует отметить, что большинство нормативных актов органов местного самоуправления, изданных по вопросам регулирования местных финансов, посвящено налоговым отношениям. Указанные правовые акты принимаются органами местного самоуправления в пределах их полномочий, предусмотренных федеральным законодательством о налогах.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляется на основе нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Наконец, порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроль за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Посредством нормативных актов органов местного самоуправления претворяются в жизнь различного рода планы и программы развития муниципального образования.

В-шестых, муниципальные правовые акты регулируют отношения между муниципальными образованиями по перераспределению между ними полномочий. В роли таких актов выступают соглашения между муниципальным районом и поселением.

В-седьмых, важная роль нормативных правовых актов органов муниципального образования проявляется и в том, что они определяют общие правила регулирования нормотворческого процесса в муниципальном образовании. Основную роль в регулировании этих отношений играет устав муниципального образования. Определяя структуру органов местного самоуправления муниципального образования, закрепляя полномочия этих органов, устав предопределяет их правотворческую компетенцию. В муниципальном образовании принимаются и иные акты, которые влияют на нормотворческую деятельность органов местного самоуправления. Прежде всего, это регламенты органов местного самоуправления, в которых закрепляются правила разработки и принятия нормативных правовых актов.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что многообразие принимаемых в муниципальном образовании нормативных правовых актов свидетельствует о выполнении ими одновременно нескольких ролей в правовом регулировании муниципальных отношений. Можно говорить о юридической и социальной роли этих актов. Так, юридическая роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления проявляется в учреждении ими статуса муниципального образования, системы муниципальных органов, наделении этих органов собственными полномочиями. В первую очередь эту роль осуществляет устав муниципального образования. К юридической относится и регулятивная роль муниципальных правовых актов, которая проявляется в том, что они осуществляют регулирование значительного круга отношений, возникающих на территории муниципальных образований в пределах вопросов местного значения. Юридическая роль муниципальных правовых актов проявляется и в том, что именно эти акты принимаются с учетом интересов населения, исторических и иных местных традиций. Значительна роль этих актов также и в правовом обеспечении участия населения в осуществлении местного самоуправ-

ления на территории муниципального образования, ибо именно на этом уровне, уровне муниципального образования, закрепляется механизм реализации права населения на участие в решении вопросов местного значения. Наконец, нормативные правовые акты (прежде всего устав муниципального образования) органов местного самоуправления играют особенную роль, являясь не только результатом правотворчества, но и основой нормотворчества муниципального образования.

Однако муниципальным правовым актам, на наш взгляд, присуща и особая социальная роль. Именно на муниципальном уровне при разработке и принятии нормативных актов органов местного самоуправления существует возможность прямого участия населения в правотворческом процессе. Это проявляется прежде всего в том, что именно на уровне муниципального образования имеет место закреплённая законом правотворческая инициатива граждан.

### **Список литературы**

1. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2009. 278 с.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. 848 с.
3. Иванченко О.А. Учредительная природа уставов муниципальных образований и проблемы правоприменения // Муниципальное право. 2004. № 1 - 2. С. 65 - 70.
4. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003. 264 с.
5. Овчинников И.И. Акты органов местного самоуправления. Выборное должностное лицо местного самоуправления. Муниципальное управление: энциклопедический словарь. М.: РАГС, 2008. 176 с.
6. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, 2006. 432 с.
7. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007. 672 с.

## **VALUE OF MUNICIPAL LEGAL ACTS IN SYSTEM LEGAL REGULATIONS OF MUNICIPAL RELATIONS**

**N.A. Antonova**

Tver state university

Article is devoted to the analysis of a role of municipal legal acts in regulation of municipal relations.

**Keywords:** *local self-management, municipal legal acts, institutions of local government.*

### *Об авторе*

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, зав. кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: antonova@tversu.ru

ANTONOVA Nana - Doctor of Law, Head of the Department konstitutsiionnogo, administrative and customs law Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: antonova@tversu.ru

Антонова Н.А. Значение муниципальных правовых актов в системе правового регулирования муниципальных отношений // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 1. С. 163 – 171.