

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.9:352.075

DOI: 10.26456/vtpravo/2025.3.035

Требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам в современных условиях

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Органы местного самоуправления признаны Конституцией РФ элементом единой системы публичной власти. Осуществление публичной власти данными органами предусматривает их возможность разрабатывать и принимать муниципальные правовые акты, которые, как и любые правовые акты, должны соответствовать определенным требованиям, которые к ним предъявляются. Однако муниципальные правовые акты обладают рядом специальных признаков, которые нельзя не учитывать при разработке и принятии таких актов. Особое значение вопрос о требованиях, предъявляемых к муниципальным актам, имеет в условиях изменяющегося законодательства о местном самоуправлении. Были изменены требования, предъявляемые к порядку обнародования муниципальных правовых актов. Кроме того, в Государственной Думе РФ находится на обсуждении законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в связи с чем также имеется необходимость анализа требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальные правовые акты, обнародование муниципальных правовых актов.*

Органы местного самоуправления как субъекты единой системы публичной власти согласно Конституции РФ, взаимодействуют с органами государственной власти с целью наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. В рамках реализации этой цели муниципальные органы наделены рядом полномочий, в том числе и правом принятия муниципальных правовых актов.

Залогом построения единой эффективной правовой системы государства является необходимость осуществления правотворческой деятельности органов местного самоуправления, основанной на общих для правотворчества принципах. Конституционное положение о том, что народ осуществляет свою власть не только непосредственно и через органы государственной власти, но и через органы местного самоуправления, свидетельствует о том, что правотворческая деятельность органов местного самоуправления не может не подчиняться общим правилам осуществления правотворчества в государстве. Исходя из этого, следует сказать, что те требования, которые предъявляются к нормативным актам, принимаемым органами государственной власти, в

равной степени распространяются и на нормативные правовые акты, принимаемые органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Однако опыт развития законодательства о местном самоуправлении последних лет показывает, что существует необходимость обобщить ряд вопросов, связанных с требованиями, применяемыми к муниципальным правовым актам.

Необходимость муниципального правотворчества определяется несколькими факторами. Прежде всего, наличием в Российской Федерации местного самоуправления как самостоятельной формы осуществления власти (согласно ст. 3 Конституции РФ). Правотворчество органов местного самоуправления осуществляется в пределах установленных для муниципальной власти предметов ведения – вопросов местного значения. Разграничение публичных дел на местные и государственные в Российской Федерации свидетельствует как о взаимосвязи муниципальной и государственной власти (поскольку существует единый источник различных форм власти), так и о том, что вопросы местного значения выступают в качестве относительно обособленной сферы правотворческой деятельности. При этом правотворчество органов местного самоуправления не должно противопоставляться правотворчеству государственных органов. Результатом правотворчества органов государственной власти и органов местного самоуправления является создание внутренне согласованной системы нормативных правовых актов.

Государство наделило органы местного самоуправления правом принимать нормативные правовые акты в пределах своих полномочий. Гарантируя местное самоуправление, государство обеспечивает и обязательную силу этих актов.

Качество правовых актов, как известно, определяется их соответствием предъявляемым требованиям. С этим непосредственно связана реализация предписаний актов.

Исключение дефектных актов – обязательное условие успешного осуществления органами местного самоуправления их функций и полномочий. Отсюда необходимость иметь четкие требования к актам, строго их соблюдать. Требования, предъявляемые к нормативному правовому акту местного самоуправления, – это установленные законом правила, обязательные условия, которые необходимо соблюдать при подготовке и принятии акта.

В теории правовых актов еще с советского периода стали выделять разные группы требований [5, с. 200–204]. Говоря о требованиях, предъявляемых в настоящее время к муниципальным правовым актам, конечно, следует не только учитывать имеющиеся в науке наработки, но и анализировать действующее законодательство, которое в ряде случаев прямо указывает на те или иные требования, которым должен

соответствовать, прежде всего, нормативный правовой акт, принимаемый в муниципальном образовании.

Исходя из устоявшейся в науке классификации требований, предъявляемых вообще к правовым актам, в том числе и к муниципальным правовым актам, на первом месте стоит требование законности. По общему правилу это требование заключается в том, что принимаемый субъектом правотворчества акт должен соответствовать действующему законодательству. И в этом случае, чтобы обеспечить соблюдение данного требования, необходимо обратить внимание на сферу правотворчества, в рамках которой муниципальные органы могут принимать правовые акты.

Вопрос определения пределов правотворчества органов местного самоуправления решается исходя из определения в целом компетенции органов местного самоуправления. А это, как известно, вопрос непростой.

Основываясь на Федеральном законе от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), можно сказать, что компетенция органов местного самоуправления, в пределах которой они могут осуществлять правотворческую деятельность, складывается из ряда вопросов их ведения и полномочий по решению данных вопросов. При этом круг вопросов, входящих в компетенцию органов местного самоуправления, складывается из нескольких групп таких вопросов. Прежде всего, это вопросы местного значения, которые дифференцированы по видам муниципальных образований и закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ в ст. 14–16 и ст. 16.2. Например, к числу таких вопросов относится: установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в муниципальном образовании; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжение населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, и ряд других.

Вторую группу вопросов, которые могут находиться в компетенции органов местного самоуправления, составляют вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. Правом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями органы государственной власти федерального и регионального уровня наделены Федеральным законом № 131-ФЗ.

Так, согласно ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ «отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов, органами местного

самоуправления муниципальных округов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации».

И, наконец, третью группу вопросов, входящих в компетенцию органов местного самоуправления составляют вопросы, решаемые органами местного самоуправления в пределах прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые закреплены соответственно в ст. 14.1, 15., 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Исходя из вышесказанного, соблюдение требования законности органами местного самоуправления при принятии ими муниципальных правовых актов заключается в соблюдении пределов тех вопросов, которые входят в компетенцию органов местного самоуправления.

Помимо этого, требование законности проявляется и в том, что любой акт должен быть принят в пределах полномочий субъектов правотворчества. Такими субъектами в муниципальном образовании выступают: само население муниципального образования, которое может принять муниципальный правовой акт на местном референдуме, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, иные органы муниципального образования. Проблематика этого вопроса заключается в том, что полномочия органов местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ распределены между представительным и исполнительными органами в самом общем виде. Кроме определения исключительных полномочий представительного органа в ст. 35 Федеральный закон № 131-ФЗ не распределяет полномочия между представительной властью муниципального образования и его исполнительно-распорядительным органом. Отсюда возникают проблемы правоприменения. Они усугубляются и тем, что не во всех уставах муниципальных образований такое распределение полномочий, в том числе и правотворческих, между представительным и исполнительно-распорядительным органом осуществляется. Например, в Уставе г. Ельца глава города в пределах своих полномочий издает правовые акты. Однако, исходя из тех полномочий, которые закреплены в этом Уставе за главой муниципального образования невозможно определить, что же является сферой правотворческой компетенции данного субъекта. И такой пример, к сожалению, далеко не единичный.

Нынешняя ситуация правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствует о том, что требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам, закрепляются в федеральном законодательстве и на уровне муниципальных образований.

Так, общее требование законности, применяемое к муниципальным правовым актам, выражено в ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ,

согласно которой «Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации».

Помимо этого, в Федеральном законе № 131-ФЗ можно выделить ряд иных требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам. Так, можно выделить группу требований, предъявляемых к порядку принятия муниципальных правовых актов. Так, согласно ч. 3 ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ, решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено Федеральным законом. В соответствии со ст. 44 Федерального Закона № 131-ФЗ устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, – населением непосредственно на сходе граждан.

К этой же группе требований, которые предъявляются к содержанию муниципальных правовых актов, можно отнести требования, заключенные в статьях главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ. В данной главе содержатся нормы, определяющие общие правила реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, так называемые императивные и консультативные формы муниципальной демократии. При этом в каждой статье названной главы законодатель предъявляет определенные требования к муниципальным правовым актам, которые должны определить порядок реализации той или иной формы муниципальной демократии. Например, в уставе муниципального образования должны быть определены основания и порядок отзыва депутата, члена представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица (ст. 24), порядок организации и проведения публичных слушаний (ст. 28), порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета (ст. 28) и т. п.

Особые требования предъявляются Федеральным законом к муниципальным правовым актам, принимаемым по вопросам предпринимательской деятельности и вопросам благоустройства территории муниципального образования. Так, федеральный законодатель требует, чтобы муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и

инвестиционной деятельности, подлежали экспертизе, проводимой органами местного самоуправления. Цель такой экспертизы – выявление положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальном образовании (ч. 6 ст. 7 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом в городских и муниципальных округах, а также муниципальных районах это требование является обязательным, а в иных муниципальных образованиях такая экспертиза данных актов *может* (выделено мной – Н.А.) быть проведена. В этой ситуации возникает вопрос: насколько оправдана такая правовая норма, которая ставит, по сути дела, субъектов предпринимательской деятельности в разных муниципальных образованиях в неодинаковые условия. Более того, формулирование полномочий органов местного самоуправления в данной ситуации в формуле «может» с позиции антикоррупционного законодательства выступает в качестве коррупциогенного фактора.

Особые требования к содержанию муниципальных правовых актов предъявляются и в том случае, если они принимаются по вопросам благоустройства территории муниципального образования. Требованиям, которым должны соответствовать муниципальные правовые акты, принимаемые по вопросам благоустройства территории муниципального образования, посвящена отдельная ст. 45.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Эти требования предъявляются к содержанию таких муниципальных правовых актов. Определяется тот круг вопросов, который должен быть отражен в таком правовом акте.

Отдельную группу требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам, составляют требования к вступлению акта в силу. Согласно ч. 6 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ устав муниципального образования, а также муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Без государственной регистрации и последующего официального опубликования (обнародования) устав муниципального образования не может вступить в силу.

В этой связи стоит обратить внимание и на требования, которые предъявляются к порядку обнародования (опубликования) акта. Нынешняя редакция ст. 47 Федерального закона, действующая с 2023 г., существенно отличается от предыдущих правил опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. Федеральный законодатель, поставив на первое место в ряду способов официального доведения муниципального правового акта до сведения населения обнародование, определил способы такого обнародования, к которым относятся теперь:

официальное опубликование муниципального правового акта; размещение муниципального правового акта в местах, доступных для неограниченного круга лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах); размещение на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; иной предусмотренный уставом муниципального образования способ обеспечения возможности ознакомления граждан с муниципальным правовым актом, в том числе соглашением, заключенным между органами местного самоуправления.

К числу новых требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам, следует отнести требование оценки регулирующего воздействия. Муниципальные правовые акты, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия. Такая оценка проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и местных бюджетов.

Характеризуя это действие, производимое с муниципальными правовыми актами, можно говорить, что в этом случае происходит оценка правотворческого процесса, осуществляемого в муниципальном образовании. По сути, идет процесс мониторинга муниципальных правовых актов, их правоприменения, с одной целью – не допустить возникновения административных барьеров в осуществлении предпринимательской деятельности в муниципальном образовании.

Помимо требований, которые предъявляются к муниципальным правовым актам, установленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, законодательством закрепляются специальные требования к определенной категории муниципальных правовых актов. Постановлением Правительства РФ от 25. 10. 2023 г. № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» [2]

установлен ряд требований, которые исходя из названия Постановления, относятся в равной степени и к актам органов местного самоуправления. Все эти требования, в целом, касаются содержания муниципальных правовых актов, регулирующих предоставление из местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг. Указанное Постановление Правительства разделяет эти требования на несколько групп: требования в части условий и порядка предоставления субсидий; в части представления отчетности, осуществления контроля (мониторинга) за соблюдением условий и порядка предоставления субсидий и ответственности за их нарушение; в части установления особенностей предоставления субсидий, предусматривающих последующее предоставление получателем субсидии средств иным лицам; в части установления особенностей предоставления грантов в форме субсидий и др.

Рассматривая эти требования в системе требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам, конечно, их стоит отнести к требованиям законности, ибо в случае нарушения данных требований акт муниципального органа может быть признан не соответствующим закону.

Но помимо требований законности муниципальных правовых актов, к ним предъявляются и требования организационно-технического характера. По общему правилу к разряду таких требований относятся требования к языку акта (юридико-лингвистические требования), к стилю акта, его структуре.

Следует отметить, что значительную помощь в соблюдении этих требований при разработке муниципальных правовых актов муниципальному образованию оказывают Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов, утвержденные Министерством юстиции России в 2018 г. Выработке указанных Методических рекомендаций предшествовал анализ экспертных заключений, который позволил выявить наиболее типичные нарушения правил юридической техники при подготовке муниципальных нормативных правовых актов.

Целью рекомендаций является методическое сопровождение работы по подготовке муниципальных нормативных правовых актов путем соблюдения единообразия в оформлении муниципальных нормативных правовых актов и использования средств, правил и приемов юридической техники. В том числе уделяется внимание в указанных рекомендациях и требованиям, которые должны быть соблюдены при подготовке и принятии муниципального правового акта.

Неслучайно в данных рекомендациях выделены правила юридической техники, которые предъявляются к муниципальным

правовым актам и подразделяются на несколько групп: правила, относящиеся к структуре, содержанию, внешнему оформлению муниципальных актов; языковые требования, относящиеся к изложению правового акта; логические требования; процедурные требования.

Например, в Методических рекомендациях определены требования к наименованию правового акта, в соответствии с которыми наименование акта должно быть четким (правильно отражать содержание правового акта и основной предмет правового регулирования); кратким (в сжатой форме передавать суть правового акта); формализованным (изложенным в официальном стиле).

Минюст рекомендует муниципальным образованиям избегать сложных и неоправданно длинных наименований, а также наименований, которые могут быть истолкованы неоднозначно, и указывает, что цель наименования правового акта – передать его содержание, обозначить предмет правового регулирования, облегчить его поиск, а также обеспечить проставление ссылок на него при подготовке других правовых актов.

Наконец, определенные требования к муниципальным правовым актам могут устанавливаться в самом муниципальном образовании. Показателен пример Решения Совета депутатов сельского поселения Аверкиевское Павлово-Посадского муниципального района Московской области от 15.06.2007 г. № 30/6 «Об утверждении Положения о порядке принятия муниципальных правовых актов представительным органом муниципального образования сельское поселение Аверкиевское» [4]. В частности, указанное Положение содержит требования организационно-технического характера, предъявляемые к муниципальным правовым актам, а именно, требования к реквизитам акта, формулированию его наименования. Но основное внимание в Положении уделено вопросам подготовки, внесения и предварительного рассмотрения проектов муниципальных правовых актов, рассмотрению проектов муниципальных правовых актов Советом депутатов, а также правилам опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Стоит отметить, что задача повышения эффективности нормативных актов любого уровня публичной власти является одной из важных на современном этапе, особенно в условиях проходящего процесса цифровизации государственного и муниципального управления. В Российской Федерации принимаются попытки правового регулирования процесса цифровизации процесса управления. Неслучайно в ушедшем году было принято Постановление Правительства РФ от 11.09.2024 г. № 1230 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе “Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса”» [3], которое вступило в силу с 1.10. 2024 г. Целью государственной информационной системы «Нормотворчество» является создание единого электронного рабочего пространства для всех

участников нормотворческого процесса. Эта система будет использовать отечественное программное обеспечение, приспособленное для нужд законотворчества.

Однако Положение о ГИС «Нормотворчество» распространяется лишь на нормотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также федеральных государственных органов и организаций, указанных в Положении. Поэтому ни органы власти субъектов Российской Федерации, ни тем более органы местного самоуправления к числу участников данной системы не относятся. Однако процессы цифровизации продолжаются, и нельзя отрицать возможности со временем включения в эту систему действительно всех участников правотворческого процесса, как это заявлено в наименовании указанного Положения.

Подводя итог, можно констатировать, что сложилась правовая база, определяющая требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам органов местного самоуправления, которая включает в себя нормы федерального законодательства, а также нормы муниципального уровня. Нормативное регулирование правотворческой деятельности органов местного самоуправления на сегодняшний день поддерживается и методическими указаниями Минюста России. Что касается перечня самих требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам, то он расширяется за счет включения в него требований, предъявляемых к муниципальным правовым актам, принимаемым по определенным вопросам (благоустройства, предпринимательской деятельности, бюджетирования).

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Постановление Правительства РФ от 25.10.2023 г. № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства РФ от 11.09.2024 г. № 1230 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса»» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Решение Совета депутатов сельского поселения Аверкиевское Павлово-Посадского муниципального района Московской области от 15.06.2007 г. № 30/6 «Об утверждении Положения о порядке принятия муниципальных правовых актов представительным органом муниципального образования сельское поселение Аверкиевское» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/543781268> (дата обращения: 06.01.2025).

5. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Издательство: Госюриздат, 1959. 535 с.

6. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968. 384 с.

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Requirements for municipal legal acts in modern conditions

N.A. Antonova

Tver State University, Tver

Local self-government bodies are recognized by the Constitution of the Russian Federation as an element of a unified system of public authority. The exercise of public authority by these bodies provides for their ability to develop and adopt municipal legal acts, which, like any legal acts, must comply with certain requirements that are imposed on them. However, municipal legal acts have a number of special features that cannot be ignored when developing and adopting such acts. The issue of requirements for municipal acts is of particular importance in the context of changing legislation on local self-government. The requirements for the procedure for the publication of municipal legal acts have been changed. In addition, the draft law «On general principles of the organization of local self-government» is under discussion in the State Duma of the Russian Federation, in this regard, there is also a need to analyze the requirements for municipal legal acts.

Keywords: *local government, municipal legal acts, promulgation of municipal legal acts.*

About author:

ANTONOVA Nana – the doctor of jurisprudence, the manager Faculty of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Требования, предъявляемые к муниципальным правовым актам в современных условиях // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2025. № 3 (83). С. 35–45.

Статья поступила в редакцию 25.08.2025 г.

Подписана в печать 25.09.2025 г.