

Проблемы определения нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (с учетом судебной практики)

Атагимова Э. И., Борисова И. А., Макаренко Т. Н., Сарапкина Е. Н.*

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, местное самоуправление, регистр муниципальных нормативных правовых актов, юридическая экспертиза, определение признаков нормативности, правоприменение, обзор судебной практики.

Аннотация.

Цель исследования состоит в выявлении проблемных аспектов определения нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Метод исследования: авторами использован метод сравнительно-правового анализа как муниципальных правовых актов, так и практики правоприменения для выявления основных проблем разграничения нормативных правовых актов от ненормативных.

Полученные результаты: с учетом исследования материалов судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов, выявлены основные проблемные вопросы определения нормативности муниципальных правовых актов.

Вывод: по мнению авторов, основными причинами возникновения проблем в определении нормативности муниципальных правовых актов являются (по совокупности) 1) отсутствие на федеральном уровне легальной дефиниции терминов «нормативный правовой акт», «муниципальный нормативный правовой акт»; 2) единых законодательных требований и методических подходов к выявлению критериев нормативности правового акта; 3) значительное увеличение правотворческой нагрузки на органы местного самоуправления; 4) кадровый дефицит квалифицированных юристов на муниципальном уровне.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-08-15

Местное самоуправление по своей сути является самостоятельной системой организации деятельности населения соответствующей территории, включающей в себя совокупность организационно-правовых способов непосредственного решения вопросов местного значения, а также других вопросов, которые не входят в компетенцию органов государственной власти, и специально оформленных публично-властных учреждений, обеспечивающих реализацию соответствующих прав и свобод жителей муниципальных образований [9, с. 167]. Одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления является правотворчество. Правотворческая деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления является составной

частью правотворчества в целом и основана на общих принципах и единой политике государства [11, с. 33].

Муниципальное правотворчество представляет собой деятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования по разработке и принятию муниципальных правовых актов, регулирующих правовые отношения в сфере местного самоуправления, отвечающих потребностям развития муниципального образования, учитывающих общественные интересы. Муниципальные правовые акты выступают первичным уровнем нормативного правового регулирования на территории муниципального образования, таким образом, муниципальное правотворчество является одним из важнейших направлений деятельности

* Атагимова Эльмира Исамудиновна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: atagimova75@mail.ru

Борисова Ирина Александровна, референт отдела по вопросам нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального регистра Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Минюста России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: pst@minjust.ru

Макаренко Татьяна Николаевна, начальник отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: tatyana.makarenko@scli.ru

Сарапкина Елена Николаевна, заместитель начальника отдела анализа и обработки правовой информации ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: elena.sarapkina@scli.ru

органов и должностных лиц местного самоуправления. Создавая правовые акты, указанные субъекты упорядочивают отношения в сфере организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, определяют порядок осуществления местного самоуправления [15].

Нормы Конституции Российской Федерации обязывают органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обеспечить каждому человеку возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (часть 2 статьи 24) [7, с. 56—62].

Важным этапом реализации государственной политики по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями стало создание федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее — федеральный регистр, муниципальные акты).

На основании статьи 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в федеральный регистр, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации¹.

В свою очередь, федеральный регистр состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации². Во исполнение указанной нормы всеми субъектами Российской Федерации были приняты законы, регулирующие правовые отношения по организации и ведению региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов, определены уполномоченные органы государственной власти субъектов Российской Федерации по ведению региональных регистров (далее — уполномоченные органы) и созданы соответствующие структурные подразделения. С 1 января 2009 г. уполномоченные органы

приступили к ведению своих регистров и наполнению федерального регистра.

Количество принимаемых муниципальных актов растет в геометрической прогрессии (ежегодно федеральный регистр пополняется примерно на 1 млн. актов). Учитывая количественный прирост муниципальных актов, важной задачей для органов местного самоуправления является в установленные законом сроки направлять их в уполномоченный орган субъекта Российской Федерации для включения в региональный регистр.

Основным критерием включения муниципального акта в федеральный регистр является его нормативность. При проведении юридической обработки муниципального акта специалистами уполномоченных органов определяются его нормативность и взаимосвязь с муниципальными актами, ранее включенными в регистр, в дальнейшем принимается решение о включении его в региональный регистр и проведения правовой экспертизы³.

Действующее федеральное законодательство не раскрывает понятие и признаки нормативного правового акта. Вместе с тем в правовой доктрине и сформированной на ее основе юридической практике, в том числе отраженной в отдельных правовых актах⁴, под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой (нормой права) — общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. Основным критерием, отличающим нормативный правовой акт от ненормативного правового акта является наличие в акте норм права.

Виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления определяются в соответствии с уставом муниципального образования. В зависимости от полномочий субъектов по их принятию и от содержания муниципальные правовые акты могут носить нормативный и ненормативный характер.

В правоприменительной практике отличительные признаки нормативного правового акта выделяются единообразно. Как правило, принадлежность муниципального правового акта к нормативному правовому акту определяется уполномоченным органом по ведению регионального регистра в соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; изменение: Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5556.

² Нормативные правовые акты в сфере организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных правовых актов»; приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 22.12.2008 № 300 «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных правовых актов».

³ Приказ Минюста России от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 11.10.2019).

⁴ См., например, постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 года № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»; Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 года № 88.

обладающих нормативными свойствами» (далее — Постановление Пленума ВС РФ № 50)⁵, в котором указаны признаки, характерные для нормативных актов.

В соответствии с пунктом 2 указанного Постановления признаками, характеризующими нормативный правовой акт являются: принятие (издание) правового акта в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом; наличие в акте правовых норм (правил поведения), направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений; правовые нормы обязательны к исполнению для неопределенного круга лиц; правовой акт рассчитан на неоднократное применение.

Вместе с тем в Постановлении Пленума ВС РФ № 50 отмечается, что признание того или иного акта нормативным правовым зависит от анализа его содержания⁶. В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. Это говорит о том, что только наличие всех вышеуказанных признаков в правовом акте позволяет сделать вывод о его нормативности⁷.

С данным подходом согласуются и выводы исследователей [1, с. 4—10], которые справедливо отмечают, что свойство нормативности правового акта в теории права принято устанавливать исходя из содержания его правоположений. Наличие в правовых установлениях правового акта норм права (правовых норм) является основанием отнесения его к числу нормативных правовых актов. Поэтому для признания того или иного правового документа нормативным правовым актом необходимо выявить, что его правоустанавливающие положения по своему юридическому содержанию являются правовой нормой: характеризуются общей регулирую-

щей направленностью, обязывающими свойствами и компетентным изданием, утверждает Юртаева Е.А. [18, с. 28—39]; именно наличие в изданном государственным органом документе общих обязательных предписаний, отмечает Дивин И.М., придает ему качество нормативного правового акта [8, с. 16—28; 9].

Однако при кажущейся очевидности признаков нормативности правового акта обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов показывает неоднозначный подход к установлению юридической природы муниципальных актов⁸.

Проблемы в определении нормативности муниципального правового акта возникают, в том числе, в связи с отсутствием в федеральном законодательстве легальных дефиниций «нормативный правовой акт», «муниципальный нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт», в том числе единых законодательных требований и методических подходов к выявлению критериев нормативности правового акта, что создает определенные трудности для правотворческих органов при создании нормативных правовых актов и для правоприменителей в обращении с тем или иным правовым актом.

Термины «муниципальный нормативный правовой акт» или «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» используются в ряде федеральных законов, но при этом дефиниции этих терминов ни в одном законодательном акте не содержатся.

Например, термин «муниципальный нормативный правовой акт» использован в статье 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей формирование федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, в статье 47 Федерального закона № 131-ФЗ — о вступлении в силу муниципальных актов и в других нормах. Согласно дефиниции, представленной в статье 2 указанного закона, муниципальные правовые акты определяются как решения, принимаемые по вопросам сферы деятельности местного самоуправления, «документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер». В статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ определена система муниципальных правовых актов, в соответствии с которой к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер. Вместе с тем определения термина «муниципальный нормативный правовой акт» в указанном законе нет, и критерии

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». // КонсультантПлюс (дата обращения 01.10.2019).

⁶ Примечание: согласно правовым позициям, изложенным в ряде решений (Постановлений Президиума) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, нормативный характер правового акта также определяется исходя из содержания его предписаний и способа регулирования соответствующих отношений, полномочий принявшего его органа и не зависит от государственной регистрации или опубликования в официальном издании (от 26.02.2006 № 16609/05; от 18.07.2006 № 2943/06; от 19.09.2006 № 13322/04; от 06.03.2007 № 15182/06; от 06.08.2008 № 7696/08; от 03.02.2009 № 13348/08; 08.12.2009 № 10164/09 и др.). Таким образом, признаки, характеризующие содержание акта, являются приоритетными по отношению к тем, которые определяют его форму.

⁷ Аналогичную позицию выразил Конституционный Суд Российской Федерации указав, что свойство нормативности должно определяться на основе, прежде всего, содержательных характеристик — оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально неопределенного круга лиц, рассчитан ли он на многократное применение (см. пп. 4.1—4.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2015 № 6-П).

⁸ См.: обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов проводился НЦПИ в рамках научно-исследовательской работы на тему «Разработка методических рекомендаций по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

отнесения муниципальных правовых актов к числу нормативных также не определены. Термин «нормативный правовой акт органа местного самоуправления» употребляется и в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Земельном кодексе Российской Федерации, Градостроительном кодексе Российской Федерации.

В некоторых федеральных законах законодатель употребляет два термина, например Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержит два термина: «муниципальный нормативный правовой акт» и «нормативный правовой акт органа местного самоуправления»; в Федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» также употребляются сразу два термина: «нормативные правовые акты органов местного самоуправления» и «нормативные правовые акты муниципального образования». Несмотря на то, что во многих федеральных законах применяются различные по формулировке термины, они являются тождественными⁹.

Таким образом, согласимся с мнением Баранова П.М., что в отсутствие легальной дефиниции муниципального нормативного правового акта и законодательного закрепления его признаков решение вопроса о квалификации муниципального правового акта в качестве нормативного зависит главным образом от усмотрения принявшего его органа или должностного лица местного самоуправления [4, с. 4—6].

Отсутствие на федеральном уровне закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации, закрепляющего определение терминов «нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт» создает предпосылки для восполнения данного пробела региональным законодателем путем принятия законов субъектов Российской Федерации, закрепляющих указанные определения [14, с.26—35]¹⁰. Вместе с тем подобные механизмы регионального законодательного регулирования

призванные способствовать обеспечению единства законодательной регламентации основных сторон правотворческого процесса, упорядочению видов и форм издаваемых нормативных правовых актов, порождают, как правильно отмечают авторы [13, с. 191—196; 14], неодинаковое понимание природы нормативности правового акта и, как следствие, неоднородную правоприменительную практику понимания.

В поддержку приведенного суждения можно привести мнение авторов, которые также отмечали, что отсутствие на законодательном уровне четких критериев определения нормативности правового акта приводит не только к дисбалансу правового регулирования [5, с. 175—182; 12, с. 96], создает предпосылки для возникновения правовых коллизий [16, с. 5—16], порождает правотворческие ошибки [2, с. 41—48; 3, с. 109—115], но и создает сложности у специалистов правотворческих органов при определении нормативности принимаемых актов с целью их последующего направления в Минюст России (его территориальные органы) для включения в федеральный регистр [15].

Осмысление приведенных суждений правоведов дает основания поддержать Толстик В.А., в том, что отсутствие терминологической ясности и определенности с использованием юридических форм правовых актов тесно связано с проблемой неопределенности юридической функции (содержания) акта. «Это, в свою очередь, порождает издание смешанных и нетипичных актов, определить нормативный или ненормативный характер которых представляется затруднительным» [17, с. 17—18].

Правовая неопределенность в муниципальном правотворчестве, как правильно отмечают некоторые авторы, зачастую приводит к ошибкам правоприменителей, а также к определенным сложностям в правотворческом процессе в муниципалитетах, кадровый потенциал юридических служб которых ограничен, далее продолжают споры правоприменителей в уполномоченных органах субъектов Российской Федерации, в результате чего отдельные муниципальные правовые акты, имеющие нормативный характер, не включаются в регистр муниципальных нормативных правовых актов, а акты, не являющиеся нормативными, ошибочно направляются специалистами органов местного самоуправления для их включения в региональный регистр [10, с. 22—26].

Данная проблема, согласимся с суждением авторов, обусловлена многочисленностью муниципальных правовых актов и их разнообразным функциональным назначением [15, с. 16].

Анализ правоприменительной практики ведения федерального регистра позволил выявить ряд проблем, с которыми сталкиваются специалисты уполномоченных органов по ведению региональных регистров (далее — эксперты).

При определении нормативности правовых актов у экспертов вызывают затруднения правовые акты, связанные с бюджетным регулированием; с обеспечением безопасности населения, регламентацией финансово-экономической деятельности муниципального образо-

⁹ <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Federalnyj-zakon-ot-6-oktyabrya-2003-god/Municipalnye-pravovye-akty/Sistema-municipalnyh-pravovyh-aktov-Stat/item/154761/> (дата обращения 21.10.2019).

¹⁰ См.: например, Закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 (ред. от 29.04.2019) «О правовых актах города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 41, 21.07.2009.; Закон Республики Коми от 04.11.2002 № 101-ПЗ (ред. от 01.10.2018) «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Коми и иных правовых актов, принимаемых в Республике Коми, а также о порядке опубликования материалов, подлежащих официальному опубликованию» // Республика, № 206, 12.11.2002.; Закон Республики Дагестан от 16.04.1997 № 8 (ред. от 06.11.2018) «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан, 30.04.1997, № 4, ст. 1050.; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14.11.2014 №36-ПЗ (ред. от 08.07.2019) «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания» // «Северная Осетия», № 222(26730), 03.12.2014.; Закон Курганской области от 08.10.2004 № 444 (ред. от 11.07.2019) «О нормативных правовых актах Курганской области» // Новый мир, офиц. выпуск № 13, 23.10.2004.; Закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-оз (ред. от 19.08.2019) «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета, № 189, 22.09.2000. и др.

вания, о передаче (принятии) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения; утверждающие положения об органах местной администрации и их структуре, положения о различных комиссиях (ведомственных, межведомственных), планы мероприятий («дорожной карты»); стратегии социально-экономического развития муниципального образования, муниципальные программы; различного рода схемы, тарифы, генеральные планы; формы документов (форм заявлений, договоров, соглашений) и др.

В связи с этим обзоры судебной практики являются крайне значимыми для обеспечения единообразного подхода к установлению юридической природы правовых актов в каждом конкретном случае. Проиллюстрируем обоснованность выводов о признании правового акта нормативным или ненормативным на следующих примерах из обзора судебной практики.

При определении нормативности муниципальных актов, при отборе для включения в региональные регистры и федеральный регистр, на практике вызывают вопросы соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления муниципальных образований о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения.

Так, например, Апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.04.2017 № 51-АПГ17-3¹¹ соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления муниципальных образований о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения рассматриваются в качестве нормативных правовых актов. При этом отмечается, что в соответствии с абзацем третьим части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ соглашения о передаче осуществления части полномочий должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Проанализировав содержание соглашения о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения между администрацией Заринского района Алтайского края и администрацией Новодраченинского сельсовета Заринского района Алтайского края, было установлено, что соглашение заключено на определенный срок, содержит положения, устанавливающие основания и порядок прекращения его действия, в том числе досрочного, порядок определения объема межбюджетных трансфертов, необходимых

для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривает финансовые санкции за неисполнение соглашения, в связи с чем, был сделан правильный вывод о соответствии решений об утверждении этого соглашения требованиям, приведенным в части 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, указанное решение подтверждает вывод о том, что нормативный характер правового акта необходимо определять исходя из его содержания.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в ряде случаев встречаются неоднозначные подходы при определении нормативности муниципальных правовых актов, утверждающих документацию по планировке территории в границах поселения, городского округа.

В данном аспекте интерес вызывает Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.06.2019 № 87-КА19-1¹².

В Верховном Суде Российской Федерации рассмотрено дело о признании незаконным постановления администрации города Костромы от 10.02.2016 г. № 274 «Об утверждении проекта межевания территории, ограниченной улицами Сусанина Ивана, Свердлова, 8 Марта, Войкова» в части, предусматривающей, согласно утвержденного проекта межевания территории, увеличение площади земельного участка по пер. Красный, 9, 9а, с 744 кв. м до 2215 кв. м.

При рассмотрении указанного Верховный Суд Российской Федерации установил, что оспариваемый акт отвечает признакам нормативного правового акта: проект межевания территории затрагивает интересы неопределенного круга лиц, поскольку распространяет свое действие не на индивидуально-определенные субъекты, а на круг лиц, объединенных общим признаком (в частности, граждан, проживающих на определенной территории), касаются соответствующего круга государственных органов, организаций, учреждений, должностных лиц. В обоснование своего решения высший судебный орган подчеркнул, что при определении документации по планировке территории как нормативного правового акта следует учесть, что она рассчитана на неоднократное применение, так как не носит разовый характер, не теряет силу после однократного применения, а действует постоянно и рассчитана на реализацию всякий раз, когда возникают обстоятельства, предусмотренные данной документацией, не содержит указания на конкретное событие, с наступлением которого связано издание правового акта. Названная документация определяет правила поведения, является обязательной

¹¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.04.2017 № 51-АПГ17-3 // <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12042017-n-51-apg17-3/> (дата обращения 21.10.2019).

¹² Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.06.2019 № 87-КА19-1 «Об отмене решения Свердловского районного суда г. Костромы от 25.12.2017 и апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Костромского областного суда от 28.05.2018 и передаче на новое рассмотрение в Свердловский районный суд г. Костромы дела о признании недействующим постановления администрации города Костромы от 10.02.2016 № 274 «Об утверждении проекта межевания территории, ограниченной улицами Сусанина Ивана, Свердлова, 8 Марта, Войкова» // <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-05062019-n-87-ka19-1/> (дата обращения 21.10.2019).

к исполнению участниками данных правоотношений (например, обязанность выкупа объектов недвижимости для государственных либо муниципальных нужд, определение местоположения объектов федерального, регионального, местного значения).

О направленности документации по планировке территории на регулирование общественных отношений с участием неопределенного круга лиц свидетельствует и то обстоятельство, что проект межевания территории подлежит обязательному рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства (статья 5.1, части 4 и 6 статьи 46 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

При определении нормативности муниципальных актов, при отборе для включения в федеральный регистр, на практике вызывают затруднения акты органов местного самоуправления, осуществляющих публичные полномочия, об утверждении проектов планировки и проектов межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями использования территории (охранных, защитных зон), о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд, которые как правило не содержат норм права и не устанавливают правил поведения. В ходе определения юридической природы подобных актов рекомендуется руководствоваться Постановлением Пленума РФ № 50, согласно которому следует учитывать, что акт может являться обязательным для неопределенного круга лиц, в частности, в случаях, когда он издается в целях установления правового режима конкретного объекта публичного права (например, правовой акт об установлении границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление; об установлении границ зон с особыми условиями использования территории; решение о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд; об утверждении генеральных планов поселений, городских округов, схем территориального планирования муниципальных районов). Общеобязательность подобных актов проявляется в том, что за нарушение установленного правового режима использования или охраны конкретного объекта публичного права установлена юридическая ответственность.

Анализ судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования об утверждении структур местной администрации также показал отсутствие единообразия в подходах к определению правовой природы подобных муниципальных актов. Противоречивая позиция судов общей юрисдикции порождает неоднородную правоприменительную практику включения подобных актов в региональные регистры и федеральный регистр.

Так, например, в настоящее время имеются судебные решения, в которых суды общей юрисдикции признают правовые акты представительных органов муниципального образования об утверждении структур

местной администрации ненормативными (см.: решение Сланцевского городского суда Ленинградской области от 24.01.2014 по делу № 2-50/2014; апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 05.07.2017 по делу № 33а-5255, решение Советского районного суда г. Орла от 03.10.2017 г. по делу № 2А-1596/2017).

Вместе с тем имеются судебные решения, в которых подобные акты признаются нормативными (см.: апелляционное определение Алтайского краевого суда от 20.10.2015 по делу № 33а-10105/2015, кассационное определение Пензенского областного суда от 20.12.2011 № 33-3337).

В связи с отсутствием единообразной правоприменительной практики, а также отсутствием разъяснений Пленума Верховного Суда № 50 по вопросу определения нормативности актов представительного органа муниципального образования об утверждении структур местной администрации, на наш взгляд, представляется верным придерживаться позиции, что такие акты не являются нормативными.

В обоснование приведенного суждения, отметим, что акты, утверждающие структуру местной администрации муниципального образования, не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, таким образом, подобные правовые акты не носят нормативный характер.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что в соответствии с частью 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, носят нормативный характер. Таким образом, если решением представительного органа муниципального образования утверждается не только структура, но и положение о ней, то такой акт имеет нормативный характер и подлежит включению в региональные регистры и федеральный регистр.

В правоприменительной практике у специалистов нередко возникают вопросы при определении юридической природы муниципальных правовых актов, устанавливающих размеры оплаты труда и иных выплат лицам, замещающим муниципальные должности, а также замещающим должности муниципальной службы. Анализ судебной практики высших судов позволяет сделать вывод, что подобные правовые акты рассматриваются как нормативные. Например, согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2009 № 69-Впр08-13¹³ решение Думы г. Нижневартовска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 05.02.2008 № 352 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности, замещающих муниципальные должности муниципальной службы».

¹³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.02.2009 № 69-Впр08-13 «Об отмене определения судьи Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа от 11.03.2008, определения судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа от 10.04.2008 и направлении на новое рассмотрение дела о признании недействительными пунктов 4, 11.1 решения Думы г. Нижневартовска от 05.02.2008 № 352 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы». // КонсультантПлюс (дата обращения 10.11.2019).

ципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы» устанавливает обязательные для исполнения правила в отношении неопределенного круга лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе в органах местного самоуправления г. Нижневартовска, рассчитанные на неоднократное применение, то есть содержит признаки нормативности.

Извлечение

«<...>

Решение Думы г. Нижневартовска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 05.02.2008 № 352 «О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы», опубликованное в издании «Варта» № 28 от 15.02.2008, устанавливает обязательные для исполнения правила в отношении неопределенного круга лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе в органах местного самоуправления г. Нижневартовска, рассчитанные на неоднократное применение.

Согласно статье 32 Устава г. Нижневартовска Дума города по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории города Нижневартовска.

В соответствии с частью 2 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ, частью 2 статьи 22 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что оспариваемое решение обладает всеми перечисленными выше существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, суждение судьи о том, что решение Думы г. Нижневартовска Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 февраля 2008 года № 352 «О денежном содержании лиц замещающих муниципальные должности, и лиц, замещающих должности муниципальной службы» не является нормативным правовым актом, является необоснованным. <...>».

Приведенные примеры из судебной практики подтверждают вывод о том, что важным критерием разграничения нормативных правовых актов от ненормативных является содержание их предписаний и способ регулирования соответствующих отношений, а существенным признаком нормативного правового акта является содержание в нем норм права.

Обобщая изложенное, представляется значимым констатировать следующее.

В настоящее время, вместе с интенсивно изменяющимся федеральным и региональным законодательством изменяется количество вопросов местного значения и полномочий, что в свою очередь приводит к увеличению правотворческой нагрузки на органы местного самоуправления, возрастает роль своевременной и качественной подготовки муниципальных правовых актов.

В правоприменительной практике специалисты сталкиваются с множеством муниципальных актов, определить характер которых с позиций нормативности представляется затруднительным. При этом наибольшую сложность у экспертов вызывают правовые акты, обладающие не всеми признаками нормативности, указанными в Постановлении Пленума ВС РФ № 50; смешанные акты (когда отдельные части акта распространяют свое действие на индивидуально-определенные субъекты); акты, с заранее определенным сроком действия, но при этом предусматривающие возможность их неоднократного применения в течение этого срока и д.р.

Отсутствие на федеральном уровне легальной дефиниции терминов «нормативный правовой акт», «муниципальный нормативный правовой акт», единых законодательных требований и методических подходов к выявлению критериев нормативности правового акта, порождает недостаточную проработанность правовых решений в практической работе органов и должностных лиц местного самоуправления, приводит к неоднозначному подходу при установлении юридической природы муниципальных правовых актов. В условиях кадрового дефицита квалифицированных юристов на муниципальном уровне (особенно в сельских населенных пунктах) указанные проблемы проявляются особенно остро.

Решение практических вопросов, связанных с определением юридической природы правового акта, актуализирует вопрос о принятии закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Принятие указанного закона позволит упорядочить правотворческую и правоприменительную деятельность, будет способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности системы нормативных правовых актов, а также разрешению многих спорных вопросов соотношения различных правовых актов между собой.

Неоднородность правоприменительной практики определения специалистами признаков нормативного правового акта, свидетельствует о необходимости разработки единых методических рекомендаций по определению нормативности муниципальных правовых актов в целях ведения региональных регистров и федерального регистра.

Полагаем, что проблемы, возникающие у специалистов при определении нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр, свидетельствуют о необходимости совершенствования системы профессионального обучения и повышения квалификации муниципальных служащих.

Литература

1. Атагимова Э.И. Определение нормативности правовых актов: доктринальное понимание и практика правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2. С. 4—10. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2-4-10.
2. Атагимова Э.И., Потемкина А.Т., Цопанова И.Г. Правотворческие ошибки как разновидность правовых ошибок // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2017. № 2. С. 41—48.
3. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109—115.
4. Баранов П.М. К вопросу о понятии муниципального нормативного правового акта // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 4—6.
5. Власенко Н. А. Кризисные тенденции в законодательстве современной России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 175—182.
6. Дивин И.М. Административное судопроизводство по экономическим спорам: отдельные аспекты развития. М. : Статут, 2017. 208 с.
7. Догадайло Е.Ю., Горлачев Р.Ю. К проблеме понятия и существенных признаков нормативного правового акта в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 56—62.
8. Жилин Г., Борисова Е., Ярков В., Мусин В., Юдин А., Зарипов В., Семенов А., Будылин С. Ведомственное нормотворчество и защита частных прав // Закон. 2015. № 4. С. 16—28.
9. Корсаков С.В. Муниципально-правовая политика России: теоретико-методологические основы. Ростов н/Д : РСЭИ, 2010. 204 с.
10. Петрова Т.Э., Беляева О.В. Проблемы дефектности правовых актов органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 22—26.
11. Румянцев М.Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 33—36.
12. Рыбаков О.Ю., Рыбакова О.С. Нормотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: проблемы и пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 2. С. 95—99.
13. Рыбакова О.С. К вопросу о нормативности муниципального правового акта // В сборнике: Российское и международное право: общее и особенное. Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. 2019. С. 191—196.
14. Рыбакова О.С. Проблемные аспекты определения нормативности правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: обзор региональных практик // Мониторинг правоприменения. 2019. № 3. С. 26—35. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-3-26-35.
15. Сергеева К.О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Москва, 2013. 25 с.
16. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 5—16.
17. Толстик В.А. Иерархия источников российского права : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 17—18.
18. Юртаева Е.А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 28—39.

Рецензенты:

Сергин Михаил Юрьевич, доктор технических наук, профессор, начальник отдела ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Россия.

E-mail: srg_m@bk.ru

Рыбакова Ольга Сергеевна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник ФБУ НЦПИ при Минюсте России, г. Москва, Россия.

E-mail: orro21@yandex.ru

