

УНИФИКАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Андреечев И.С.¹

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное правотворчество, муниципальный нормативный правовой акт, унификация правового регулирования, вопросы местного значения, модельные акты, методические рекомендации.

Аннотация

Целью исследования является оценка тенденций по унификации муниципального нормативного правового регулирования в целях повышения качества муниципального правотворчества.

Методы исследования: общенаучные методы (анализ и синтез, обобщение), специальные научные методы (формально-логический метод, методы сравнительного правоведения и юридико-технического анализа).

Результаты исследования. В статье обобщена и дана комплексная оценка используемых на практике механизмов унификации муниципального нормативного правового регулирования: 1) унификация правового регулирования организации местного самоуправления и решения вопросов местного значения на федеральном уровне; 2) расширение регионального правового регулирования организации местного самоуправления и решения вопросов местного значения; разработка модельных муниципальных нормативных правовых актов и методических рекомендаций; 3) на федеральном уровне, 4) на региональном уровне.

Проведенное исследование свидетельствует, что не выработано комплексного подхода, по каким аспектам правового регулирования организации местного значения или вопросов местного значения необходима унификация и каковы ее пределы. По многим примерам проводимой унификации в федеральном или региональном нормативном правовом регулировании прослеживается неполнота и непоследовательность. На основе этого в статье внесены предложения по моделям унификации муниципального нормативного правового регулирования, позволяющих обеспечить единообразие в правовом регулировании сходных либо совпадающих общественных отношений в различных муниципальных образованиях.

EDN: EZWBLI

Введение

Органы местного самоуправления (далее — ОМС) в рамках полномочий по организации местного самоуправления, решению вопросов местного значения и осуществлению переданных им государственных полномочий обладают широкими нормотворческими полномочиями, то есть правом принятия муниципальных нормативных правовых актов (далее — МНПА), содержащих общеобязательные правила, которые подлежат исполнению на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ)². За неисполнение МНПА граждане, организации и должностные лица несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — субъект РФ) (ч. 3 ст. 7 и ч. 3 ст. 43 Закона № 131-ФЗ).

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Широту нормотворческих полномочий можно продемонстрировать на примере благоустройства территории муниципального образования (далее — благоустройство). Суды при разрешении дел подчеркивают, что федеральный законодатель, закрепив за ОМС полномочие по организации благоустройства, одновременно предоставил данным органам право утвердить правила реализации такого полномочия³. Данная позиция подтверждается и мнениями экспертов. А.В. Мадьярова отмечает, что благоустройство — одна из самых проблемных сфер

³ Например, определения Верховного Суда РФ от 7.06.2017 № 11-АПГ17-10, от 3.08.2017 № 50-КГ17-15, от 18.10.2017 № 16-АПГ17-7, от 15.11.2017 № 48-АПГ17-16, от 20.12.2017 № 56-АПГ17-21, от 22.08.2018 № 34-АПГ18-7, определения Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12.08.2021 № 88-17933/2021 и от 12.01.2022 № 66а-68/2022, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.05.2020 № 12АП-3146/2020 по делу № А12-38822/2019, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21.02.2018 № Ф10-460/2018 по делу № А08-6014/2016.

¹ Андреечев Игорь Сергеевич, заместитель руководителя администрации — директор правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, г. Архангельск, Российская Федерация. E-mail: andreechev@dvinland.ru

компетенции местного самоуправления; практически это единственная самостоятельная область муниципально-правового регулирования и управления, где отсутствует вышестоящее государственное регулирование, и предмет исключительного ведения муниципальных образований [1]. Это мнение не утратило своей актуальности в связи с тем, что ключевой особенностью регулирования таких отношений является отсутствие единых унифицированных для ОМС типовых правил, устанавливающих общие параметры благоустройства и пределы муниципального правотворчества в этой сфере [2, 3].

Свобода муниципального правотворчества актуализирует исследование пределов муниципально-правового регулирования [4—6], а также механизмов обеспечения (повышения) его качества [7—17]. Это также обусловлено, по справедливому замечанию В.В. Астанина и А.В. Роговой, значительным увеличением количества МНПА, влекущим за собой возникновение юридических коллизий [8].

В юридической литературе выработаны различные предложения по повышению качества муниципального нормотворчества. В.В. Астанин к их числу относит инструменты оценки регулирующего воздействия, антикоррупционной экспертизы и мониторинга правоприменения МНПА [7]. М.Б. Румянцев повышение качества муниципального правотворчества рассматривает через совершенствование законодательства в сфере деятельности ОМС, повышение профессионального уровня субъектов муниципального правотворчества, внедрение предложений, выработанных юридической наукой, широкое использование модельных МНПА и постоянный мониторинг МНПА [17].

С.Г. Дырда повышение эффективности и качества нормотворческой деятельности связывает с осуществлением полноценного нормотворческого процесса [12], а Т.Э. Петрова и О.В. Беляева — с ведением регистра МНПА [15]. Д.В. Попов это связывает с осуществлением муниципального правотворчества на общих для правотворчества принципах, которые должны получить нормативное закрепление в Законе № 131-ФЗ [13]. По мнению Е.П. Забелиной, повышение качества муниципальной нормотворческой деятельности обеспечивается повышением ответственности представительных органов муниципальных образований (далее — представительный орган) за принимаемые ими обязательные решения [20].

Значимую роль в повышении качества МНПА и юридической техники их оформления играет Научный центр правовой информации при Минюсте России (далее — НЦПИ). В первую очередь следует отметить подготовленные НЦПИ Методические рекомендации по подготовке МНПА⁴, целью которых является методическое сопровождение подготовки МНПА путем соблюдения единообразия

в оформлении МНПА и использования средств, правил и приемов нормотворческой юридической техники. Пособие содержит примеры оформления МНПА. Иллюстрация типичных нарушений правил юридической техники приводится также в подготовленном НЦПИ мониторинге нормотворческого процесса ОМС с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах⁵.

Не оспаривая ни одно из указанных направлений повышения качества МНПА, в качестве такой меры предлагается также рассматривать унификацию муниципального нормативного правового регулирования. «Унификация» (от лат. unio — единство и facere — делать) означает «приведение к единообразию, единой норме, единой форме» [18, с. 423] или «подведение чего-либо под единую систему, приведение к единообразию» [19, с. 322].

Применительно к правовому регулированию встречаются следующие подходы к раскрытию сущности унификации. О.Н. Садиков определяет унификацию как «процесс выработки единых (унифицированных) правовых норм для сходных отношений, независимо от того, в каких правовых формах такой процесс осуществляется» [20, с. 95]. М.И. Бару унификацию рассматривает как «устранение различий в регулировании сходных отношений» [21, с. 45]. С.К. Магомедов унификацию в самом общем смысле определяет как рациональное приведение различных форм к единообразию, к единой форме, к единой норме [22, с. 68]. Е.Г. Потапенко в качестве сферы унификации рассматривает сходные (однородные) либо совпадающие (тождественные) общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании или уже подвергнутые ему [23, с. 345]. В качестве целей унификации называются: сокращение объема нормативного материала, достижение его компактности, упрощение формы нормативных актов и процесса правоприменения, предотвращение или устранение излишней дифференциации и различий в правовом регулировании [24, с. 17].

Целью унификации муниципального нормативного правового регулирования является обеспечение единообразия в правовом регулировании сходных либо совпадающих общественных отношений в различных муниципальных образованиях, в том числе единства юридической терминологии, моделей правового регулирования, используемых юридических конструкций, применения принципов, приемов, правил и средств нормотворческой юридической техники.

Предлагается рассмотреть следующие механизмы унификации муниципального нормативного правового регулирования.

⁴ URL: <http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/method-materials/mp.pdf> (дата обращения: 29.09.2023).

⁵ URL: http://pravo.minjust.ru/sites/default/files/documents/method-materials/monitoring_norm_proc.pdf?ysclid=ln5sat1yb5544310737 (дата обращения: 29.09.2023).

Унификация на федеральном уровне правового регулирования организации местного самоуправления и решения вопросов местного значения

Расширение (экспансия) федерального законодательства касается отношений, составляющих предмет как регионального, так и муниципального нормативного правового регулирования. Это касается регулирования организации местного самоуправления и решения вопросов местного значения. В качестве такого примера можно привести градостроительную деятельность. Внесенные за последние годы комплексные изменения в Градостроительный кодекс РФ (далее — ГрК РФ) существенно увеличили объем федерального нормативного регулирования отношений по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношений по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту. Примером такого регулирования является ст. 5.1 ГрК РФ, в которой определен порядок проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий и т. д. При этом унификация порядка проведения публичных слушаний по иным вопросам, предусмотренным ч. 3 ст. 28 Закона № 131-ФЗ, не проводилась. Следуя отраслевой логике унификации регулирования, вопросы проведения публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении могут быть урегулированы в Бюджетном кодексе РФ, по проекту устава муниципального образования и проекту МНПА о внесении изменений в данный устав — в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»⁶, по проекту стратегии социально-экономического развития муниципального образования — в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷.

Содержание и пределы унификации сфер муниципального правотворчества различны. Например, в ч. 3 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, введенной с 29 декабря 2017 г.⁸, определено содержание правил благоустройства. В ходе рассмотрения вопроса о включении ст. 45.1 в Закон № 131-ФЗ в принятом в первом чтении

проекте федерального закона № 155717-7⁹ предлагалось, чтобы общие требования к благоустройству устанавливались постановлением Правительства РФ. Эта идея проекта федерального закона не была поддержана в ходе его рассмотрения во втором чтении, хотя и заслуживает поддержки, так как правила благоустройства содержат в себе нормативные предписания, затрагивающие права граждан и организаций [4, 5]. Спустя пять лет федеральный законодатель частично вернулся к реализации указанной идеи, с 1 марта 2023 г. урегулировав в ГрК РФ требования к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства¹⁰; они включают в себя требования к объемно-пространственным, архитектурно-стилистическим и иным характеристикам объекта капитального строительства и устанавливаются Правительством РФ, которым также устанавливается порядок согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства¹¹. Можно прогнозировать, что процесс унификации правил благоустройства будет и дальше продолжаться на федеральном уровне.

До принятия указанных изменений вопросы согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства регулировались исключительно правилами благоустройства. В судебной практике ограничения и запреты, вводимые такими правилами благоустройства, признавались обоснованными. Например, правилами благоустройства Воронежа устанавливались форма паспорта, требования к конструктивным элементам и дополнительному оборудованию фасадов, информационным элементам и устройствам фасадов зданий (сооружений), рекламным конструкциям на фасадах, порядок их размещения в Воронеже. Внешний вид фасадов зданий (сооружений), расположенных по красной линии (линии застройки) основных магистральных улиц Воронежа, определенных в приложении к правилам благоустройства, должен соответствовать паспорту фасада здания (сооружения). Внешний вид фасадов зданий (сооружений), строительство и реконструкция которых планируется на территории Воронежа, в установленных случаях определяется архитектурным решением, согласо-

⁶ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

⁸ Федеральный закон от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Часть I). Ст. 47.

⁹ Проект федерального закона № 155717-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/155717-7> (дата обращения: 29.09.2023).

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2022 № 612-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца второго пункта 2 статьи 16 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (часть I). Ст. 59.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 29.05.2023 № 857 «Об утверждении требований к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства и Правил согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 23 (часть I). Ст. 4168.

ванным ОМС, путем предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта¹².

Однако в отдельных случаях в правилах благоустройства регулируемая ГрК РФ процедура выдачи разрешения на строительство увязана с процедурой согласования архитектурно-градостроительного облика объекта. При предоставлении решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта на территории Воронежа предусмотрена обязанность лица, намеревающегося осуществить строительство либо реконструкцию объекта капитального строительства, получить решение о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта. Данная норма признана не соответствующей ст. 51 ГрК РФ, содержащей исчерпывающий перечень документов, необходимых к представлению при обращении с заявлением о выдаче разрешения на строительство; такого документа, как решение уполномоченного органа о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта, данная статья не предусматривает¹³.

Комплексный подход, по каким вопросам местного значения необходима унификация и каковы ее пределы, не выработан. Несмотря на указанную тенденцию, в настоящее время сохраняется достаточно большой круг сфер, в которых ОМС обладают значимыми полномочиями по муниципальному нормативному правовому регулированию (например, благоустройство и озеленение, размещение рекламных конструкций и нестационарных торговых объектов, земельные отношения).

Многие из таких сфер являются крайне конфликтными с точки зрения оценки муниципального правового регулирования, учитывая большое количество судебных решений. Продемонстрируем это примером муниципального нормативного регулирования методик исчисления компенсационной стоимости при уничтожении или повреждении зеленых насаждений. В судебной практике возобладал подход, что данные полномочия относятся к ведению федеральных органов государственной власти, что выражено в судебных решениях по оценке региональных актов об утверждении методик определения размера вреда, причиненного окружающей среде и зеленым насаждениям загрязнением атмосферного воздуха¹⁴. Этот вывод основан на применении Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон № 7-ФЗ)¹⁵. Верховный Суд РФ расценивает утверждение такс

для исчисления вреда, причиненного окружающей среде, как прерогативу федеральных органов исполнительной власти, а установление на региональном или местном уровне методики определения ущерба, причиненного незаконным уничтожением (повреждением) деревьев и кустарников, не отнесенных к лесным насаждениям, приведет к нарушению принципов законности, равенства граждан перед законом и правовой определенности, поскольку наступление ответственности за нарушение требований законодательства в области охраны окружающей среды, предполагающей возмещение вреда и наступление ответственности на основе единой нормативной правовой базы, действующей на всей территории России, фактически будет дифференцироваться в зависимости от установленных в регионе такс и методик определения ущерба. Такой подход разделяется и в юридической литературе [25].

В судебных решениях в качестве основания их вынесения указываются положения абз. 17 ст. 5 Закона № 7-ФЗ, который к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относит утверждение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, осуществление контроля за правильностью ее исчисления, полнотой и своевременностью ее внесения и определение ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду. Согласно п. 5.2.47 Положения о Минприроды России¹⁶ к его компетенции отнесено утверждение такс и методик исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде. Федеральными органами власти утверждены таксы и методики исчисления размера вреда окружающей среде в отношении лесов и лесных насаждений, атмосферного воздуха, водных биологических ресурсов, почв, объектов животного мира. Такие таксы и методики исчисления размера вреда в отношении объектов растительного мира, не являющихся лесными насаждениями, не утверждены. С другой стороны, имеются судебные решения, признающие правомерными утвержденные МНПА методики расчета компенсационной стоимости зеленых насаждений¹⁷. В одном из решений суд указал, что местная администрация имеет право проводить обследование зеленых насаждений, а при наличии нарушений требовать возмещения причиненного вреда окружающей среде, производя расчёт ущерба на основе МНПА¹⁸. В еще одном деле суд указал, что оспариваемый порядок компенсации затрат, возмещаемых при уничтожении или повреждении объ-

¹² Определения Верховного Суда РФ от 19.04.2019 № 14-АПА19-2 и от 30.10.2019 № 14-АПА19-13.

¹³ Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 8.04.2021 № 66а-1247/2021.

¹⁴ Определения Верховного Суда РФ от 12.10.2011 № 5-Г11-161, от 14.03.2012 № 41-Г12-3, от 9.08.2017 № 9-АПГ17-10 и от 26.11.2019 № 9-АПА19-36, определение Верховного Суда Республики Коми от 26.03.2018 по делу № 33а-1475/2018.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

¹⁷ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 25.11.2019 № 88а-701/2019.

¹⁸ Постановление Федерального Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 9.11.2009 № Ф03-5793/2009 по делу № А59-475/2009.

ектов благоустройства (озеленения) на территории Южно-Сахалинска, направлен на реализацию мер по восстановлению состояния окружающей среды, в котором она находилась до причинения вреда, с учетом наличия публичного интереса в благоприятном состоянии окружающей среды¹⁹. Аналогичные решения приняты и по иным МНПА²⁰.

Расширение регионального правового регулирования организации местного самоуправления и вопросов местного значения

Закон № 131-ФЗ в ч. 2 ст. 1 (в определении понятия «местное самоуправление») и абз. 2 ч. 1 ст. 6 ограничивает право субъектов РФ осуществлять регулирование организации местного самоуправления законами субъектов РФ случаями и порядком, установленным данным федеральным законом. О.И. Баженова данное ограничение нормотворческой компетенции субъектов РФ рассматривает как защиту местного самоуправления федеральным законодателем [26].

Субъекты РФ иначе оценивают данное ограничение, что можно продемонстрировать на примере запроса губернатора Калининградской области в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности абзаца второго ч. 1 ст. 6, ст. 13 и ст. 13.1 Закона № 131-ФЗ, в котором заявитель указывал, что данные нормы противоречат принципу федерализма, ограничивая права регионов регулировать организацию местного самоуправления, в том числе восполнять пробелы в федеральном праве²¹. Заявитель отозвал свой запрос до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда РФ, производство по нему было прекращено.

Судебная практика содержит большое количество случаев отказа в удовлетворении исковых заявлений о признании недействующими законов и иных нормативных актов субъектов РФ, регулирующих организацию местного самоуправления, и принятых в случаях и порядке, предусмотренных Законом № 131-ФЗ²².

В последние годы произошло существенное расширение возможностей нормативного правового

регулирования на региональном уровне вопросов организации местного самоуправления. В частности, это можно продемонстрировать следующими примерами регионального регулирования:

- ▶ порядка деятельности фракций (ч. 2 ст. 35.1 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 25 марта 2011 г.);
- ▶ организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований (ч. 2 ст. 38 Закона № 131-ФЗ в редакции, действующей с 1 января 2012 г.);
- ▶ порядка формирования, полномочий, срока полномочий, подотчетности, подконтрольности ОМС, иных вопросов организации и деятельности таких органов, порядка формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, численности депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района, порядка избрания и статуса главы муниципального образования (ч. 3 ст. 34, ч.ч. 4 и 5 ст. 35, ч. 2 ст. 36 Закона № 131-ФЗ, введенные в действие с 27 мая 2014 г.);
- ▶ перераспределения полномочий между ОМС и органами государственной власти субъекта РФ (ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 27 мая 2014 г.);
- ▶ порядка назначения и проведения опроса граждан (ч. 4 ст. 31 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 7 марта 2015 г.);
- ▶ перечня муниципальных районов, муниципальных и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов МНПА, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные такими актами обязательные требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, а также проведение экспертизы МНПА, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным (ч. 7 ст. 7 и ч. 6 ст. 46 Закона № 131-ФЗ, введенные в действие с 1 января 2016 г.);
- ▶ требований к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются предпочтительными для осуществления главой муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением отдельных государственных полномочий, переданных ОМС (ч. 2.1 ст. 36 Закона № 131-ФЗ, введенная с 13 июня 2016 г.);
- ▶ порядка проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — сведения о доходах), представляемых депутатом, членом выборного ОМС, выборным должностным лицом местного самоуправления (ч. 7.2 ст.

¹⁹ Решение Сахалинского областного суда от 27.11.2019 № За-30/2019.

²⁰ Решение Хабаровского краевого суда от 24.07.2023 по делу № За-173/2023, решение Московского областного суда от 11.09.2019 № За-468/2019, определение Пермского краевого суда от 30.03.2022 по делу № 2а-4313/2021, 33а-2790/2022.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 4.10.2011 № 1421-О-О «О прекращении производства по запросу губернатора Калининградской области о проверке конституционности абзаца второй части 1 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во взаимосвязи с его статьями 13 и 13.1».

²² Определения Верховного Суда РФ от 23.09.2015 № 67-АПГ15-47, от 7.10.2015 № 53-АПГ15-47, от 27.04.2016 № 8-АПГ16-4, от 28.08.2017 № 64-АПГ17-9, от 4.09.2017 № 64-АПГ17-17, от 24.10.2018 № 45-АПГ18-16, от 21.08.2019 № 81-АПА19-16.

- 40 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 15 апреля 2017 г.);
- иных вопросов, регулируемых правилами благоустройства, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей муниципальных образований (ч. 3 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 29 декабря 2017 г.);
 - наименования должности старосты сельского населенного пункта, иных полномочий и прав, гарантий деятельности и иных вопросов статуса старосты сельского населенного пункта (ст. 27.1 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 29 апреля 2018 г.);
 - порядка определения границ прилегающих территорий (п. 14 ч. 2 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, введенный в действие с 28 июня 2018 г.);
 - порядка принятия решения о применении к депутату, члену выборного ОМС, выборному должностному лицу местного самоуправления дифференцированных мер ответственности в случае предоставления недостоверных или неполных сведений о доходах, если искажение этих сведений является несущественным (ч. 7.3-2 ст. 40 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 6 августа 2019 г.);
 - продолжительности периода, на который гарантируется сохранение места работы (должности) депутату представительного органа для осуществления своих полномочий на непостоянной основе (ч. 5 ст. 40 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 5 мая 2020 г.);
 - критериев определения границ части территории населенного пункта, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан (ч. 1.2 ст. 25 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 20 ноября 2020 г.);
 - требований к составу сведений, которые должны содержать инициативные проекты, выдвигаемые для получения финансовой поддержки за счет межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, порядка рассмотрения таких проектов, в том числе оснований для отказа в их поддержке, порядка и критериев конкурсного отбора таких проектов (ч. 10 ст. 26.1 Закона № 131-ФЗ, введенная в действие с 1 января 2021 г.).

Аналогичные примеры можно привести и применительно к институту муниципальной службы в рамках реализации Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Закон № 25-ФЗ)²³. Например, законом субъекта РФ определяется порядок заключения договора о целевом обучении (с учетом Федерального закона от 30 марта 2015 г. № 63-ФЗ, вступившего в силу 11 апреля 2015 г.).

Несмотря на указанные изменения в Законе № 131-ФЗ и иных федеральных законах, определение

пределов регионального правового регулирования организации местного самоуправления не приобрело системный характер, так как законы субъектов РФ изначально были исключены из правового регулирования многих вопросов организации местного самоуправления (по сравнению с концепцией ранее действующего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; далее — Закон № 154-ФЗ)²⁴. Например, расширяя возможности регулирования на региональном уровне форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (сельские старосты, опросы граждан, сходы граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан), в Законе № 131-ФЗ не решены вопросы возможности регулирования законами субъектов РФ иных таких форм (территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС), публичные слушания и общественные обсуждения, собрания граждан, конференции граждан (собрания делегатов) и т. д.). К примеру, в науке муниципального права очень распространённой является точка зрения о необходимости осуществления субъектами РФ осуществления собственного правового регулирования в сфере ТОС (установление порядка организации и осуществления ТОС) [27—31]. Ранее Конституционный Суд РФ применительно к правовому регулированию ТОС выразил правовую позицию, что субъект РФ вправе принимать законы о ТОС, но не вправе создавать препятствия для его осуществления²⁵.

Несмотря на изменения в ч. 5 ст. 40 Закона № 131-ФЗ в части определения законом субъекта РФ продолжительности периода, на который гарантируется сохранение места работы (должности) депутату представительного органа, системно не решен вопрос регулирования статуса (а не только гарантий) депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, такая практика была в субъектах РФ на основе Закона № 154-ФЗ. К существованию ранее такой возможности позитивно относятся представители науки муниципального права [32], хотя на практике встречаются и случаи существенного расширения вопросов регионального правового регулирования, в том числе в вопросах оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе [33].

Регулирование законами субъекта РФ порядка проверки достоверности и полноты сведений о доходах (ч. 7.2 ст. 40 Закона № 131-ФЗ) носит крайне ограниченный характер, не охватывая весь спектр

²⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

²⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 10.04.2002 № 92-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 1, 2, 3 и главы IV Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 25. Ст. 2514.

²³ Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

осуществления антикоррупционных проверок в части соблюдения иных антикоррупционных ограничений, подготовки мотивированных заключений и принятия решений по заявлениям, уведомлениям, ходатайствам, связанным с исполнением антикоррупционных ограничений, в отношении лиц, замещающих муниципальные должности, а также глав местных администраций, назначаемых на должность по контракту [34]. Именно в этой связи Национальный план противодействия коррупции на 2021—2024 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478²⁶, содержит поручение подготовить и представить предложения, касающиеся проведения по решению высшего должностного лица субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ, антикоррупционных проверок в полном объеме в отношении лиц, замещающих муниципальные должности (пп. «г» п. 13). Проект федерального закона по данному вопросу внесен Правительством РФ в Государственную Думу²⁷.

Приведем еще один пример частичной унификации. Применение к лицам, замещающим муниципальные должности, дифференцированных мер ответственности в случае предоставления недостоверных или неполных сведений о доходах, если искажение этих сведений является несущественным, не охватывает иные виды коррупционных правонарушений [35]. Применительно к сенаторам Российской Федерации, депутатам Государственной Думы²⁸, депутатам законодательных органов субъектов РФ²⁹ может быть применена одна из иных мер ответственности в случае не только предоставления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, но и нарушения ограничений, запретов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

В качестве тенденции при расширении регионального правового регулирования организации местного самоуправления и вопросов местного значения следует отметить ситуации, когда изначально федеральный законодатель предусматривал муниципальное правовое регулирование, а потом его унифицировал путем отнесения к компетенции региональных органов власти. Например, возлагая на лиц, замещающих муниципальные должности и осуществляющих на постоянной основе полномочия по предоставлению сведений о доходах, а

потом распространяя данную обязанность на всех лиц, замещающих муниципальные должности, федеральный законодатель исходил из нормативного регулирования порядка предоставления сведений о доходах на муниципальном уровне. В последующем такое регулирование централизовано на региональный уровень³⁰. Изначально порядок получения разрешения или порядок предварительного уведомления на участие муниципального служащего на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией определялся МНПА, а с принятием Федерального закона от 16 декабря 2019 г. № 432-ФЗ³¹ — законом субъекта РФ. Многие из ранее приведенных примеров централизации регулирования вопросов осуществления местного самоуправления с муниципального на региональный уровень также отражают данную тенденцию.

Указанные процессы подтверждает мнение Ю.А. Тихомирова, который отмечает, что в иерархической системе источников права постоянно происходит перемещение правовых актов снизу вверх и сверху вниз, изменение их формы и сферы действия. Данная тенденция связана с поиском меры наиболее удачного соотношения аспектов централизации и децентрализации в управлении делами государства и общества [36].

Вследствие этого федеральный законодатель осознанно все больше и больше включает регионального законодателя в регулирование на региональном уровне реализации вопросов местного значения. Например, согласно ч. 3 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ законом субъекта РФ могут быть предусмотрены иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей муниципальных образований. На основе указанной нормы субъекты РФ формируют дополнительные требования к содержанию правил благоустройства³². Степень такого регионального регулирования в субъектах РФ различна [3].

Более того, Закон № 131-ФЗ позволяет субъектам РФ осуществлять правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности ОМС и их должностных лиц по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам

²⁶ Собрание законодательства РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.

²⁷ Проект федерального закона № 428681-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии коррупции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/428681-8> (дата обращения: 29.09.2023).

²⁸ Ч. 1 ст. 10.1 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

²⁹ Ч. 22 ст. 19 Федерального закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

³⁰ Федеральный закон от 3.04.2017 № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 15 (Часть I). Ст. 2139.

³¹ Федеральный закон от 16.12.2019 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 51 (часть I). Ст. 7484.

³² Законы Республик Калмыкия, Коми, Кабардино-Балкарской Республики, Пермского и Хабаровского краев, Белгородской, Брянской, Кемеровской, Ленинградской, Оренбургской, Тверской и Ярославской областей, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (абзац 4 ч. 1 ст. 6).

Данная правовая норма согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 15 декабря 2003 г. № 19-П, в котором признано правомерным регулирование законом Ивановской области вопросов муниципальной службы, не урегулированных федеральным законодательством, даже при отсутствии в федеральном законодательстве отсылок к законам субъектов РФ³³.

А.А. Сергеев отмечает, что данная формулировка полномочия допускает собственное, то есть осуществляемое без предварительной санкции федерального законодателя регулирование субъектами РФ вопросов местного самоуправления в рамках своей компетенции; недостаток данной формулировки состоит в юридической неопределенности пределов соответствующей компетенции региональной власти [37].

И.И. Шувалов отмечает, что данная норма не дает права устанавливать законами субъектов РФ какие-то специальные полномочия или обязанности именно для ОМС. Речь идет о регулировании прав, обязанностей и ответственности именно в пределах предметов государственного ведения (либо предметов совместного ведения, либо предметов исключительного ведения субъектов РФ), а возложение на ОМС полномочий по таким предметам означает наделение ОМС отдельными государственными полномочиями; по смыслу рассматриваемой нормы ОМС выступают как обычные субъекты правоотношений наряду с другими организациями. Наложение на них каких-то специальных дополнительных прав, обязанностей и ответственности не подразумевается [38].

Примером реализации данного подхода и оценки вмешательства в вопросы местного значения является следующий пример судебной практики. Судами признан недействующим в части закон края, который к условиям, создаваемым ОМС, относил стимулирование привлечения медицинских работников для работы в медицинских организациях, в том числе путем предоставления им жилых помещений³⁴. Суды указали, что создание благоприятных условий в целях привлечения работников в медицинские организации, в том числе определение конкретного перечня таких условий, их видов и форм, отнесено к исключительным полномочиям ОМС; законодательный орган субъекта РФ полномочий по данному вопросу не имеет. В последующем данная норма закона изложена в новой редакции, из содер-

жания которой усматривалась попытка преодолеть решение суда³⁵.

В отдельных субъектах РФ приняты законы о зеленых насаждениях и их охране или об озеленении, что служит примером снижения уровня дифференциации муниципального правового регулирования³⁶. Конституционный Суд РФ указал, что отношения между органами исполнительной власти, юридическими лицами и гражданами по вопросам сохранения и восстановления зеленых насаждений могут регулироваться законами субъектов РФ с соблюдением полномочий ОМС; при осуществлении правового регулирования отношений в сфере охраны зеленых насаждений органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать полномочия только органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере³⁷. Принятые в субъектах РФ законы регулируют широкий круг вопросов создания, содержания и охраны зеленых насаждений, в том числе и функции ОМС. Это в настоящее время соотносится как с требованиями Закона № 131-ФЗ (абз. 4 ч. 1 ст. 6, ч. 3 ст. 45.1), так законодательства об охране окружающей среды (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, ст. 2 и 6 Закона № 7-ФЗ). Такой подход в настоящее время воспринят и судебной практикой. К примеру, судами отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим закона Пермского края «Об озелененных территориях Пермского края»³⁸; в данном деле судом отклонены доводы, что отношения, составляющие предмет регионального закона, являются вопросами местного значения в сфере благоустройства и охраны окружающей среды и, соответственно, закон Пермского края принят с превышением полномочий.

В отдельных субъектах РФ в целях снижения уровня дифференциации муниципально-правового регулирования благоустройства осуществляется детализированное правовое регулирование данных отношений на региональном уровне. Помимо законов городов Москвы и Санкт-Петербурга о благоустройстве, принятых на основании ч. 1.1 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, это, например, закон Московской области «О регулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области», фактически содержащий правила благоустройства территории населенных пунктов Московской обла-

³⁵ Решение Камчатского краевого суда от 12.01.2016 № 3а-2/2016, 3а-26/2015, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 20.04.2016 № 60-АПГ16-1.

³⁶ Законы Республик Бурятия, Дагестан, Ингушетии, Алтайского и Краснодарского краев, Брянской, Волгоградской, Калининградской, Костромской, Нижегородской, Ростовской, Томской и Ульяновской областей, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

³⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1261-О-О «По запросу Калининградского областного суда о проверке конституционности статьи 4 Закона Калининградской области «Об охране зеленых насаждений» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

³⁸ Решение Пермского краевого суда от 17.04.2023 по делу № 3а-63/2023, 3а-657/2022, оставленное без изменения определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 23.08.2023 № 66а-1423/2023.

³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. 2). Ст. 5101.

³⁴ Решение Камчатского краевого суда от 15.12.2014 № 3-21/2014~М-46/2014, оставленное без изменения определением Верховного Суда РФ от 8.04.2015 № 60-АПГ15-1.

сти, или закон Калужской области «О благоустройстве территорий муниципальных образований Калужской области», которым утверждены примерные правила благоустройства.

При оценке таких региональных актов в судебном порядке судами не всегда проверяется правомочность органов региональной власти на их принятие. Так, например, направлено на новое рассмотрение дела о признании недействующими отдельных положений правил распространения наружной рекламы с использованием рекламных конструкций на территориях муниципальных образований в Республике Коми, утвержденных приказом администрации главы Республики Коми; суд указал, что вопрос о наличии у административного ответчика компетенции на принятие приказа подлежал разрешению при рассмотрении административного иска по существу³⁹.

Модельные МНПА и методические рекомендации по разработке МНПА, разработанные на федеральном уровне

Такие документы, без сомнения, оказывают существенную помощь в подготовке МНПА. С другой стороны, Р.И. Загидуллин отмечает, что у данного института есть существенный недостаток: допущенные в модельном нормативном правовом акте, методических рекомендациях дефекты могут найти отражение в МНПА, разработанном на его основе [21].

Например, методическую роль в разработке правил благоустройства традиционно играют методические рекомендации по разработке норм и правил благоустройства. Сейчас они утверждены приказом Минстроя России от 29 декабря 2021 г. № 1042/пр⁴⁰ (далее — методические рекомендации, приказ № 1042/пр). Это уже четвертый документ по данному вопросу⁴¹. Полномочия на утверждение указанных рекомендаций предусмотрены п. 5.2.62 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038. Исходя из п. 5.2 указанного Положения данный акт должен носить нормативный правовой характер. Несмотря на это,

³⁹ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18.08.2021 № 88а-13438/2021.

⁴⁰ URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/138187/> (дата обращения: 29.09.2023).

⁴¹ Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденные приказом Минрегионразвития России от 27.12.2011 г. № 613 (приказом Минстроя России от 5.02.2016 № 59/пр признаны не подлежащим применению); методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденные приказом Минстроя России от 13.04.2017 № 711/пр (отменен приказом Минстроя России от 16.09.2020 № 512/пр); методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды, утвержденные приказом Минстроя России от 30.12.2020 № 913/пр.

приказ № 1042/пр государственную рекомендацию в Минюсте России не проходил, видимо, исходя из того, что в силу п. 1.2 методических рекомендаций в них изложены основные принципы и подходы, рекомендуемые к применению при подготовке норм и правил благоустройства.

В последние годы существенно изменился подход федеральных органов государственной власти к подготовке модельных МНПА. Так, Минфином России в целях оказания методологической поддержки по интеграции публично-правовых образований в бюджетный процесс и систему межбюджетных отношений разработаны следующие модельные МНПА: «О составе, порядке и сроках внесения информации в муниципальную долговую книгу», «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании», «Об установлении и введении на территории муниципального образования земельного налога», «Об установлении и введении на территории муниципального образования налога на имущество физических лиц», «О бюджете муниципального образования», «О порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования», «О формировании среднесрочного финансового плана муниципального образования», «О порядке составления, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями, входящих в состав территории муниципального образования», «О предоставлении субсидий из бюджета муниципального образования в бюджет другого муниципального образования», «Об утверждении положения о порядке расходования средств резервного фонда администрации муниципального образования», «Об утверждении положения о порядке перечисления в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий», «О самообложении граждан муниципального образования», «Об образовании контрольно-счетного органа»⁴². Такая работа Минфином России в последние годы ведется на системной основе⁴³.

Следует отметить разработанные Минфином России методические документы: в сфере межбюджетных отношений на муниципальном уровне (2021 г.); по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (2019 г.); по увеличению доходной базы муниципальных образований; по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования; по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне и т. д.

⁴² URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/model> (дата обращения: 29.09.2023).

⁴³ Сборник модельных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (письмо Минфина России от 31.07.2020 № 06-04-01/01/67438).

Большая работа на федеральном уровне проводится по типизации административных регламентов предоставления муниципальных услуг. Такая работа проводится в рамках реализации перечня типовых муниципальных услуг, предоставляемых ОМС, а также муниципальными учреждениями, утверждённого распоряжением Правительства РФ от 18 сентября 2019 г. № 2113-р; планов перевода массовых социально значимых услуг в электронный формат; протокольных решений Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (от 25 июня 2021 г. № 19, от 10 декабря 2021 г. № 44 и от 1 июня 2022 г. № 20).

Например, Минстроем России разработаны типовые административные регламенты предоставления муниципальных услуг:

- › «Выдача градостроительного плана земельного участка»;
- › «Выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства (в том числе внесение изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства и внесение изменений в разрешение на строительство объекта капитального строительства в связи с продлением срока такого разрешения»;
- › «Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию»;
- › «Направление уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке»;
- › «Направление уведомления о соответствии построенных или реконструированных объектов индивидуального жилищного строительства или садового дома требованиям законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности»;
- › «Установка информационной вывески, согласование дизайн-проекта размещения вывески»;
- › «Передача в собственность граждан занимаемых ими жилых помещений жилищного фонда (приватизация жилищного фонда)»⁴⁴.

Минстрой России осуществляет актуализацию типовых административных регламентов на постоянной основе. В такой работе принимают участие и иные федеральные органы исполнительной власти. Минфин России подготовил типовой административный регламент предоставления муниципальной услуги «Присвоение адреса объекту адресации, изменение и аннулирование такого адреса»⁴⁵, ФАС

России — типовой административный регламент предоставления государственной (муниципальной) услуги «Выдача разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на соответствующей территории, аннулирование такого разрешения»⁴⁶, а Росреестр России — типовые административные регламенты предоставления государственных (муниципальных) услуг:

- › «Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно»;
- › «Предоставление в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов»;
- › «Предварительное согласование предоставления земельного участка»;
- › «Выдача разрешения на использование земель или земельного участка, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута»⁴⁷.

В отличие от сферы предоставления муниципальных услуг, сфера муниципального контроля не охвачена разработкой модельных МНПА.

Можно также отметить иные методические рекомендации, используемые при разработке МНПА:

- › по подготовке нормативов градостроительного проектирования (приказ Минэкономразвития России от 15 февраля 2021 г. № 71);
- › по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов (приказ Минрегиона РФ от 26 мая 2011 г. № 244);
- › по разработке инструкций по делопроизводству (приказ Росархива от 24 декабря 2020 г. № 199);
- › по вопросам организации антикоррупционной работы;
- › по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций на муниципальном уровне;
- › по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;
- › по разработке программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов;
- › по развитию адаптивной физической культуры и спорта в субъектах Российской Федерации и на территории муниципальных образований;
- › в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

⁴⁴ Например, письма Минстроя России от 09.09.2022 № 45955-КМ/14 и от 09.07.2022 № 32686-КМ/14.

⁴⁵ Письмо Минфина России от 20.01.2022 № 21-03-05/3099.

⁴⁶ Приказ ФАС России от 26.11.2021 № 1312/21.

⁴⁷ Письмо Росреестра от 14.07.2022 № 06-5862-ОС/22.

- › по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды;
- › по развитию добровольчества (волонтерства) в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- › по созданию и организации деятельности подразделений добровольной пожарной охраны по обеспечению необходимого уровня пожарной безопасности населенных пунктов.

Модельные МНПА или методические рекомендации по разработке МНПА, применяемые на региональном уровне

Применяемые на региональном уровне модельные МНПА способствуют формированию единого правового пространства на территории региона и позволяют распространять наиболее положительно зарекомендовавший себя опыт муниципальных практик.

Несмотря на это, в юридической литературе данная практика рассматривается как инструмент, при помощи которого государство фактически подчиняет себе деятельность ОМС, использует метод непрямого обязывания ОМС путем принятия квазирекомендательных модельных МНПА; модельное правотворчество рассматривается не только как один из «каналов» взаимодействия, но иногда и прямого давления между государством и местным самоуправлением [39]. Позволим не согласиться с таким подходом, так как практика разработки модельных МНПА служит формой реализации региональных полномочий по развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ. Отсутствие необходимых МНПА либо их дефектность влекут нарушение прав и свобод граждан. Например, встречаются ситуации, когда в ОМС направляются модельные МНПА, но они не используются в работе. Так, суд признал незаконным бездействие местной администрации, выразившееся в неустановлении ставок платы за единицу объема лесных ресурсов (древесины лесных насаждений) в отношении лесных участков, расположенных на землях муниципального образования, и возложил на местную администрацию обязанность их принять; при этом прокуратурой в качестве модельного МНПА в администрацию был направлен проект такого постановления, однако ставки платы не установлены⁴⁸.

Полномочие по разработке модельных МНПА находит нормативное закрепление на региональном уровне. Например, к полномочиям правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области относится разработка модельных МНПА в

сфере организации и осуществления местного самоуправления⁴⁹. Таким примером служат и иные субъекты РФ⁵⁰. В Республике Башкортостан Государственным комитетом Республики Башкортостан по делам юстиции создан республиканский банк данных модельных МНПА⁵¹. В Пензенской области разработка модельных МНПА в соответствующих сферах закреплена за всеми исполнительными органами, а в Курганской области определен порядок организации разработки исполнительными органами и согласования модельных МНПА⁵². В Тамбовской области рабочая группа по оказанию правовой и методической помощи органам местного самоуправления готовит предложения о разработке проектов модельных МНПА, о подготовке рекомендаций о принятии, внесении изменений, актуализации, приведении в соответствии с законодательством муниципальных нормативных правовых актов, организует обсуждение разрабатываемых проектов модельных МНПА, а также поступивших на них замечаний и предложений, готовит рекомендации по итогам обсуждения. В отдельных субъектах РФ такая аналитическая работа организована подведомственными государственными учреждениями (например, в Иркутской области — Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, в Красноярском крае — Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края).

Оценивая данные региональные полномочия как возможность оказания органами государственной власти правовой и методической помощи при разработке проектов муниципальных правовых актов, суды признают это допустимым и не противоречащим законодательству⁵³. Основой для такого вывода является и правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в пункте 2.1 постановления от 1 декабря 2015 года № 30-П⁵⁴, согласно которой, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция РФ исходит из того, что эта само-

⁴⁹ Указ Губернатора Архангельской области от 8.04.2010 № 53-у «О правовом департаменте администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области».

⁵⁰ Например, комитет Республики Адыгея по взаимодействию с органами местного самоуправления, министерство региональной политики и массовых коммуникаций Ростовской области.

⁵¹ Указ Президента Республики Башкортостан от 6.10.2010 № УП-601.

⁵² Распоряжение Губернатора Курганской области от 5.10.2016 № 323-р «Об организации разработки и согласования модельных муниципальных нормативных правовых актов».

⁵³ Определение Верховного Суда РФ от 10.08.2016 № 1-АПГ16-4.

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

⁴⁸ Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 27.01.2022 № 88А-1997/2022 по делу № 2а-11/2021.

стоятельность не является абсолютной и не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия ОМС и органов государственной власти, но исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену ОМС органами государственной власти при решении вопросов местного значения.

В отдельных случаях модельные МНПА не просто разрабатываются и направляются для использования в работе, а утверждаются на региональном уровне. Таким примером служит распоряжение Губернатора Ульяновской области от 27 июля 2012 г. № 271-р «О дополнительных мерах по защите зеленых насаждений», которым утверждены типовые правила проведения компенсационного озеленения и определения компенсационной стоимости зеленых насаждений в муниципальных образованиях Ульяновской области, включая методику расчета размера платежей за вырубку, уничтожение и снос зеленых насаждений и проведение компенсационного озеленения, а также типовое положение о порядке ведения реестра зеленых насаждений, расположенных на территории городского округа либо городского или сельского поселения Ульяновской области, с учетом социальной значимости мест их произрастания. В качестве примеров можно также привести постановление администрации Брянской области от 26 марта 2008 г. № 268 «О Модельных правилах благоустройства, озеленения, обеспечения чистоты и порядка в муниципальном образовании Брянской области» (утратило силу постановлением Правительства Брянской области от 28 декабря 2020 г. № 687-п) и постановление Губернатора Владимирской области от 8 июня 2010 г. № 672 «Об утверждении модельного муниципального правового акта «Правила по обеспечению чистоты, порядка и благоустройства на территории (наименование муниципального образования), надлежащему содержанию расположенных на них объектов».

В юридической литературе отмечается, что органы государственной власти субъектов РФ активно разрабатывают модельные МНПА для реализации вопросов местного значения [40], а на практике они часто становятся и предметом судебной оценки. Например, суд отказал в признании недействующим положения об общественной палате городского округа, утвержденного решением Совета депутатов Сергиево-Посадского городского округа Московской области, нормы которого основаны на рекомендациях по реформированию общественных палат (общественных советов) муниципальных образований Московской области, утвержденных на заседании Высшего совета при Губернаторе Москов-

ской области. Вторая глава данных рекомендаций содержит механизм отбора и утверждения членов общественных палат муниципальных образований: треть от состава палаты утверждает Губернатор Московской области; треть от состава палаты утверждает Совет депутатов муниципального образования; треть от состава палаты утверждает Общественная палата Московской области. Именно данный механизм воспроизведен в положении, которое оспаривалось в части возложения на Губернатора Московской области обязанности утверждения одной трети членов Общественной палаты Сергиево-Посадского городского округа⁵⁵.

Заключение

Проведенное исследование свидетельствует о значительной подвижности в вопросах соотношения федерального, регионального и муниципального нормативного регулирования организации местного значения или вопросов местного значения. С каждым годом все больше таких вопросов унифицируется на федеральном или региональном уровне. Федеральный законодатель осознанно все больше и больше включает регионального законодателя в регулирование на региональном уровне реализации вопросов местного значения. При этом следует констатировать, что комплексный подход к тому, по каким аспектам правового регулирования необходима унификация и каковы ее пределы, не выработан. По многим примерам проводимой унификации в федеральном или региональном нормативном регулировании прослеживается неполнота и непоследовательность. При этом многие вопросы организации местного значения или вопросы местного значения по-прежнему должны иметь федеральное нормативное правовое регулирование, но не имеют такового. При разработке федеральных законодательных инициатив федеральному законодателю необходимо оценивать необходимость и достаточность унификации определённых групп общественных отношений.

Необходим полный анализ и ревизия всех вопросов организации местного значения или вопросов местного значения, подлежащих нормативному регулированию, с точки зрения определения оптимального соотношения федерального, регионального и муниципального нормативного регулирования. Аналогичный комплексный подход следует применять при разработке модельных МНПА или методических рекомендаций по их подготовке. Такая аналитическая работа должна носить системный, а не выборочный характер.

⁵⁵ Решение Московского областного суда от 29.04.2021 № 3а-620/2021, оставленное без изменения определением Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 23.09.2021 № 66а-3944/2021.

Литература

1. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47—56.
2. Андреечев И.С. Правила благоустройства и ответственность за их нарушение: формирование эффективной модели правового регулирования // Градостроительное право. 2021. № 3. С. 19—24.
3. Андреечев И.С. Пределы правового регулирования правилами благоустройства отношений по формированию комфортной среды обитания // Местное право. 2022. № 4. С. 41—68.
4. Вантеева Н.В. К вопросу о пределах муниципального правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 58—62.
5. Усманова Р.М. К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 40—44.
6. Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 50—58.
7. Астанин В.В. Диалектика современного состояния муниципального правотворчества // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 14—17.
8. Астанин В.В., Роговая А.В. Мониторинг обеспечения и состояния качества нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Мониторинг правоприменения. 2016. № 4 (21). С. 4—13.
9. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Некоторые проблемы муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 9. С. 44—46.
10. Бычкова Е.И. Некоторые аспекты систематизации муниципальных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 44—47.
11. Бычкова Е.И. Некоторые проблемы правовой регламентации муниципального правотворчества в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 43—45.
12. Дырда С.Г. Нормотворчество муниципальных образований // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 21—23.
13. Забелина Е.П. Развитие правотворческого процесса на муниципальном уровне // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 3. С. 96—102.
14. Загидуллин Р.И. Использование методических рекомендаций органов государственной власти в муниципальном правотворчестве // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 71—73.
15. Петрова Т.Э., Беляева О.В. Проблемы дефектности правовых актов органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 6. С. 22—26.
16. Попов Д.В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 14—17.
17. Румянцев М.Б. Муниципальный правотворческий процесс в Российской Федерации: проблемы и основные особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 33—36.
18. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 4. М., 1995.
19. Словарь иностранных слов: в 2 т. / под ред. Т. Н. Гурьевой. Т. 2. М., 2002. 800 с.
20. Садиков О.Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства // Изв. вузов. Правоведение. 1972. № 6. С. 91—102.
21. Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10. С. 45—50.
22. Магомедов С.К. Унификация терминологии нормативных правовых актов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 154 с.
23. Потапенко Е.Г. Унификация права: понятие, формы, методы (в контексте исследования унификации цивилистического процессуального права) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 344—351.
24. Смирнова Л.Е. Унификация в уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2006. 203 с.
25. Башарин А.В. О возможности учета затрат, понесенных на компенсационное озеленение, в счет восстановительной стоимости // Закон. 2021. № 7. С. 125—138.
26. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 58—66.
27. Давыдов А.А. Проблемные аспекты развития территориального общественного самоуправления в современной России и пути их разрешения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 72—77.
28. Давыдов А.А. Правовое регулирование территориального общественного самоуправления на региональном уровне: опыт и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 60—64.
29. Кравец А.А. Развитие правовых основ институционального лидерства в территориальном общественном самоуправлении: этапы, проблемы, перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 6. С. 41—44.
30. Чеботарев Г.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 72—77.
31. Щепачев В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 6. С. 26—31.
32. Нудненко Л.А. Правовая основа статуса депутата представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 46—51.
33. Андреечев И.С. Оплата труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе: подходы и модели правового регулирования // Муниципалитет: экономика и управление. 2021. № 2 (35). С. 41—52.
34. Андреечев И.С. Антикоррупционные стандарты в отношении публичных должностных лиц: применение субъектами Российской Федерации опережающего правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 69—84.

35. Андреечев И.С. Соотношение централизации и децентрализации антикоррупционного правового регулирования в отношении публичных должностных лиц // Административное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 69—89.
36. Акопян О.А., Иванюк О.А., Мещерякова М.А. Проблемы централизации и децентрализации правового регулирования: мнение молодых ученых // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 145—157.
37. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2015.
38. Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 3—10.
39. Свиридов Н.Н. Механизм совершенствования конституционно-правового регулирования взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с органами государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 28—33.
40. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 17—23.

MUNICIPAL LAW

UNIFICATION OF MUNICIPAL LEGAL REGULATION: MODERN TENDENCIES AND PROSPECTS

Igor' Andreechev⁵⁶

Keywords: *local self-government, municipal law making, municipal regulation, unification of legal regulation, issues of local importance, model enactments, methodological recommendations.*

Abstract

Purpose of the study: assessing tendencies in unifying municipal legal regulation to improve the quality of municipal law making.

Methods of study: general scientific methods (analysis and synthesis, generalisation), special scientific methods (formal logical method, methods of comparative jurisprudence and legal technique analysis).

Study findings. The paper summarises and gives a complex assessment of the mechanisms of unification of municipal legal regulation used in practice: 1) unification of legal regulation of local self-government organisation and solving issues of local importance at the federal level, 2) expansion of regional legal regulation of local self-government organisation and solving issues of local importance, development of model municipal regulations and methodological recommendations: 3) at the federal level, 4) at the regional level.

The carried-out study shows that a complex approach is not yet developed: the unification of which aspects of legal regulation of organisations or issues of local importance is necessary and what its limits should be. Incompleteness and inconsistency can be traced in federal or regional legal regulation for many examples of the ongoing unification. Based on this, the paper proposes models for the unification of municipal legal regulation which would allow to ensure uniformity in the legal regulation of similar or overlapping public relations in various municipalities.

References

1. Mad'iarova A.V. Predmet i predely kompetentsii organov mestnogo samoupravleniia v sfere blagoustroistva: problemy i puti resheniia. Praktika munitsipal'nogo upravleniia, 2015, No. 8, pp. 47–56.
2. Andreechev I.S. Pravila blagoustroistva i otvetstvennost' za ikh narushenie: formirovanie effektivnoi modeli pravovogo regulirovaniia. Gradostroitel'noe pravo, 2021, No. 3, pp. 19–24.
3. Andreechev I.S. Predely pravovogo regulirovaniia pravilami blagoustroistva otnoshenii po formirovaniu komfortnoi sredy obitaniia. Mestnoe pravo, 2022, No. 4, pp. 41–68.
4. Vanteeva N.V. K voprosu o predelakh munitsipal'nogo pravovogo regulirovaniia. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2012, No. 12, pp. 58–62.
5. Usmanova R.M. K voprosu o sfere i predelakh munitsipal'no-pravovogo regulirovaniia. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2013, No. 6, pp. 40–44.
6. Usmanova R.M. Munitsipal'no-pravovoe regulirovanie: predmet i ob'ekty. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2011, No. 12, pp. 50–58.
7. Astanin V.V. Dialektika sovremennogo sostoianiia munitsipal'nogo pravotvorchestva. Rossiiskaia iustitsiia, 2016, No. 3, pp. 14–17.
8. Astanin V.V., Rogovaia A.V. Monitoring obespecheniia i sostoianiia kachestva normotvorcheskoi deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia. Monitoring pravoprimeneniia, 2016, No. 4 (21), pp. 4–13.
9. Bagmet A.M., Bychkova E.I. Nekotorye problemy munitsipal'nogo pravotvorchestva. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2021, No. 9, pp. 44–46.

⁵⁶ Igor' Andreechev, Deputy Head of Administration – Director of the Legal Department of the Administration of the Governor of Arkhangelsk Oblast and the Government of Arkhangelsk Oblast, Arkhangelsk, Russian Federation. E-mail: andreechev@dvinland.ru

10. Bychkova E.I. Nekotorye aspekty sistematizatsii munitsipal'nykh pravovykh aktov. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2017, No. 7, pp. 44–47.
11. Bychkova E.I. Nekotorye problemy pravovoi reglamentatsii munitsipal'nogo pravotvorchestva v Rossiiskoi Federatsii. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2014, No. 4, pp. 43–45.
12. Dyrda S.G. Normotvorchestvo munitsipal'nykh obrazovani. Rossiiskaia iustitsiia, 2013, No. 3, pp. 21–23.
13. Zabelina E.P. Razvitie pravotvorcheskogo protsessa na munitsipal'nom urovne. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, 2020, No. 3, pp. 96–102.
14. Zagidullin R.I. Ispol'zovanie metodicheskikh rekomendatsii organov gosudarstvennoi vlasti v munitsipal'nom pravotvorchestve. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2016, No. 1, pp. 71–73.
15. Petrova T.E., Beliaeva O.V. Problemy defektnosti pravovykh aktov organov mestnogo samoupravleniia. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2019, No. 6, pp. 22–26.
16. Popov D.V. Printsipy organizatsii normotvorcheskoi deiatel'nosti v munitsipal'nykh obrazovaniakh. Rossiiskaia iustitsiia, 2012, No. 3, pp. 14–17.
17. Rumiantsev M.B. Munitsipal'nyi pravotvorcheskii protsess v Rossiiskoi Federatsii: problemy i osnovnye osobennosti. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2019, No. 3, pp. 33–36.
18. Tolkovy slovar' russkogo iazyka: v 4 t. pod red. D. N. Ushakova, t. 4. M., 1995.
19. Slovar' inostrannykh slov: v 2 t. pod red. T. N. Gur'voi, t. 2. M., 2002. 800 pp.
20. Sadikov O.N. Unifikatsiia kak sredstvo sovershenstvovaniia grazhdanskogo zakonodatel'stva. Izv. vuzov. Pravovedenie. 1972, No. 6, pp. 91–102.
21. Baru M.I. Unifikatsiia i differentsiatsiia norm trudovogo prava. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1971, No. 10, pp. 45–50.
22. Magomedov S.K. Unifikatsiia terminologii normativnykh pravovykh aktov Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. iurid. nauk. M., 2004. 154 pp.
23. Potapenko E.G. Unifikatsiia prava: poniatie, formy, metody (v kontekste issledovaniia unifikatsii tsivilisticheskogo protsessual'nogo prava). Izv. Sarat. un-ta, Nov. ser., Ser.: Ekonomika. Upravlenie. Pravo, 2017, t. 17, vyp. 3, pp. 344–351.
24. Smirnova L.E. Unifikatsiia v ugovnom prave: dis. ... kand. iurid. nauk. Iaroslavl', 2006. 203 pp.
25. Basharin A.V. O vozmozhnosti ucheta zatrat, ponosennykh na kompensatsionnoe ozelenenie, v schet vosstanovitel'noi stoimosti. Zakon, 2021, No. 7, pp. 125–138.
26. Bazhenova O.I. Munitsipal'nyi okrug: novoe reshenie staroi problemy ili novaia problema organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossii? Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2020, No. 1, pp. 58–66.
27. Davydov A.A. Problemnye aspekty razvitiia territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia v sovremennoi Rossii i puti ikh razresheniia. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 5, pp. 72–77.
28. Davydov A.A. Pravovoe regulirovanie territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia na regional'nom urovne: opyt i perspektivy. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 7, pp. 60–64.
29. Kravets A.A. Razvitie pravovykh osnov institutsional'nogo liderstva v territorial'nom obshchestvennom samoupravlenii: etapy, problemy, perspektivy. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2023, No. 6, pp. 41–44.
30. Chebotarev G.N. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie v sisteme mestnogo samoupravleniia. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2013, No. 11, pp. 72–77.
31. Shchepachev V.A. Problemy pravovogo regulirovaniia territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniia. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2018, No. 6, pp. 26–31.
32. Nudnenko L.A. Pravovaia osnova statusa deputata predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniia. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo, 2019, No. 5, pp. 46–51.
33. Andreechev I.S. Oplata truda lits, zameshchaiushchikh munitsipal'nye dolzhnosti na postoiannoii osnove: podkhody i modeli pravovogo regulirovaniia. Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie, 2021, No. 2 (35), pp. 41–52.
34. Andreechev I.S. Antikorruptsionnye standarty v otnoshenii publichnykh dolzhnostnykh lits: primeneniie sub'ektami Rossiiskoi Federatsii operezhaiushchego pravovogo regulirovaniia. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 2, pp. 69–84.
35. Andreechev I.S. Sootnoshenie tsentralizatsii i detsentralizatsii antikorruptsionnogo pravovogo regulirovaniia v otnoshenii publichnykh dolzhnostnykh lits. Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2021, No. 4, pp. 69–89.
36. Akopian O.A., Ivaniuk O.A., Meshcheriakova M.A. Problemy tsentralizatsii i detsentralizatsii pravovogo regulirovaniia: mnenie molodykh uchenykh. Zhurnal rossiiskogo prava, 2008, No. 8, pp. 145–157.
37. Kommentarii k Federal'nomu zakonu "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii" (postateinyi) (2-e izdanie, pererabotannoe i dopolnennoe). Pod red. I.V. Babicheva, E.S. Shugrinoi. M. : NORMA, INFRA-M, 2015.
38. Shuvalov I.I. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v sviazi s reformoi federativnykh otnoshenii i mestnogo samoupravleniia. Zhurnal rossiiskogo prava, 2004, No. 9, pp. 3–10.
39. Sviridov N.N. Mekhanizm sovershenstvovaniia konstitutsionno-pravovogo regulirovaniia vzaimodeistviia ispolnitel'no-rasporiaditel'nykh organov mestnogo samoupravleniia s organami gosudarstvennoi vlasti. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2017, No. 7, pp. 28–33.
40. Bykova A.G. K voprosu o sposobakh zameshcheniia dolzhnosti glavy munitsipal'nogo obrazovaniia. Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii, 2016, No. 2, pp. 17–23.

