

Швецов Евгений Андреевич

магистрант

ФГБОУ ВО «Марийский государственный университет»
г. Йошкар-Ола, Республика Марий Эл

ПРАВИЛА БЛАГОУСТРОЙСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК НОРМАТИВНЫЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ

Аннотация: автор рассматривает Правила благоустройства муниципального образования как нормативный правовой акт. Дается краткая характеристика муниципального правового акта с точки зрения нормативного документа, подчеркивается, что многие элементы не урегулированы и трактуются на муниципальном уровне в соответствии со сложившейся практикой или личным видением администрации в общеправовом контексте.

Ключевые слова: местное самоуправление, правила благоустройства, нормативный правовой акт, признаки.

Нормативные муниципальные правовые акты играют большую роль в сфере муниципальных правоотношений, в связи с чем вопрос о критериях нормативности приобретает особую значимость. Проанализируем поставленный вопрос с точки зрения теории права.

В силу публичного характера осуществления власти органы местного самоуправления реализуют свои полномочия, предоставленные им действующим законодательством, через правовые акты.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] муниципальные правовые акты по вопросам местного значения принимаются населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Применительно к местному самоуправлению действующим законодательством предусмотрено общее понятие «муниципальные правовые акты», причем разделение их на нормативные и ненормативные отсутствует. Поскольку на возникновение, изменение либо прекращение правоотношений влияет лишь действующий правовой акт, то большое значение в правоприменительной практике придается моменту вступления муниципального правового акта в силу. По этому поводу в ст. 47 Закона №131-ФЗ говорится, что муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) [2].

Учитывая положения законодательства, а также сложившуюся практику, можно выделить два способа вступления в силу муниципального правового акта – после официального опубликования (обнародования) и со дня подписания (именно такой способ чаще всего предусматривается уставами муниципальных образований).

В то же время в сложившейся муниципальной правоприменительной практике имеет место устойчивая тенденция, в соответствии с которой момент вступления в силу муниципального правового акта используется как главный критерий определения его нормативности. Правовые акты, вступающие в силу после официального опубликования (обнародования), автоматически квалифицируются как нормативные, а вступающие в силу со дня подписания – как ненормативные.

Указанная точка зрения представляется не совсем верной по следующим основаниям. Нормативный правовой акт – это правотворческий государственный документ, содержание которого составляют нормы права. В свою очередь, норма права представляет собой общеобязательное, социально определенное, предста-

вительно-обязывающее системное правило поведения, установленное либо санкционированное государством, обеспеченное его силой, закрепляющее права и обязанности участников общественных отношений и являющееся критерием оценки поведения как правомерного либо неправомерного.

На основании вышеизложенного можно сказать, что порядок вступления в силу не следует считать признаком нормативности правового акта. Поэтому порядок опубликования как главный критерий нормативности, без учета других признаков нормативного правового акта, будет идти вразрез с теорией права.

При выяснении, является ли такой муниципальный правовой акт, как Правила благоустройства муниципального образования нормативным, необходимо руководствоваться общими правилами о нормативных правовых актах. В противном случае это порождает определенные коллизии, которые не всегда просто разрешить на практике. Например, муниципальные локальные нормативные акты обладают всеми признаками нормативности, что уже видно из их названия, которое имеет легальное закрепление. Но привязывать момент вступления таких актов в силу к опубликованию (обнародованию) не всегда является целесообразным, а тем более – необходимым. То же самое касается нормативных муниципальных правовых актов, регулирующих процессы создания и функционирования подведомственных организаций.

И наоборот, имеют место такие муниципальные правовые акты, которые однозначно не являются нормативными, но в силу того, что они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат обязательному официальному опубликованию (обнародованию), прежде всего с целью довести необходимую информацию до населения. Они имеют большое социальное значение и в силу этого подлежат обязательному официальному опубликованию с информационной целью. Следует отметить, что в деятельности муниципалитетов подобные нормативные акты составляют большинство. В то же время по причине индивидуального характера их нельзя отнести к нормативным.

На практике отнесение того или иного муниципального правового акта к нормативному имеет большое значение. Нормативные муниципальные правовые

акты вносятся в соответствующие реестры и регистры, их проекты направляются на необходимые проверки и экспертизы, как правило, для них предусматривается особый порядок разработки, согласования и принятия. Возможно в силу данных обстоятельств, муниципальные нормативные правовые акты сложнее разрабатывать и внедрять в практику жизнедеятельности тех или иных поселений, как требующих дополнительных ресурсов, так недостающих в муниципальных бюджетах.

Правила благоустройства, как муниципальный правовой акт, в своем содержании будут затрагивать права, свободы и обязанности человека и гражданина неограниченное число раз, а также будут распространяться на всю территорию муниципального образования. С целью недопущения нарушения прав и свобод человека и гражданина, муниципальный акт пройдет соответствующие проверки, начиная с общественной на публичных слушаниях, заканчивая правовой и антикоррупционной. После чего, Правила благоустройства ждет подписание и опубликование (обнародование). По всем вышеизложенным признакам, по своему содержанию и значению они являются нормативным муниципальным правовым актом.

Муниципальное законодательство не является статичным, оно развивается, о чем говорят поправки к Федеральному закону №131, которых было несколько десятков к настоящему времени. Не все поправки находят понимание и одобрение на муниципальном уровне. Так мэры сибирских и дальневосточных городов подписали обращение в Госдуму и Совет Федерации, в котором выступили против поправок в Федеральный Закон №131, касающихся временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления поселений и городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ соответствующими субъектами федерации. Речь идет о таких функциях, как организация энерго-, тепло- и водоснабжения, вывоз и утилизация бытовых отходов, строительство и содержание автодорог и мостов, транспортные услуги, установление правил землепользования и застройки и контроль за использованием земель. Парламентарии предлагают определять законом процедуру и условия, при

которых область, край смогут забирать у муниципалитетов полномочия. Смысл поправок сводится к идее, что в тех случаях, когда мэрия не будет справляться с возложенными на нее обязанностями, у губернатора появятся основания отправить мэра в отставку и поднять вопрос о новом назначении. Оппоненты данных поправок в качестве аргумента приводят смысл принятия ФЗ-131, а именно – разграничение полномочий и тем самым усиление ответственности всех уровней власти за их реализацию.

Тем самым, наделив Правила благоустройства муниципального образования силой нормативного документа, мы повышаем их правовую силу, устранием необходимости использования регионального или федерального законодательства для решения части вопросов, касающихся муниципального хозяйства или даже финансов.

Список литературы

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.
2. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 №146-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – №31. – 03.08.1998. – Ст. 3824.
3. Журнал «Эксперт» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://expert.ru/siberia/2006/43/popravki_v_zakon/
4. Надеждин А. Муниципальное нормотворчество [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?art=3150&id=13> (дата обращения: 30.01.2017).