

Толкование муниципальных нормативных правовых актов

Анатолий Михайлович Багмет¹, Екатерина Игоревна Бычкова²

¹Главное управление криминалистики (Криминалистический центр) Следственного комитета Российской Федерации, Москва, Россия

²Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, Москва, Россия, katya_kr_08@mail.ru

Аннотация. Правильное понимание нормы права, ее интерпретация являются важным залогом верного и успешного ее применения в дальнейшем. Однако не всегда правовой акт содержит в себе такие нормы, которые толкуются всеми субъектами правоприменения одинаково. Нормы права могут быть размыты, уяснение некоторых из них требует специальных познаний или обращения к многочисленным иным нормам права. Кроме того, норма права может требовать дополнительного ее объяснения в силу некачественной проработки нормативного акта правотворческим органом. Именно в таких случаях применяется официальное толкование. Толкование права осуществляется на всех уровнях публичной власти. Конечно, наиболее ярко процесс толкования и его результат наблюдаются в рамках толкования федерального законодательства, например в актах толкования Конституционного Суда Российской Федерации. Но толкование может осуществляться и на муниципальном уровне власти.

К сожалению, либо в силу того, что процесс толкования муниципальных правовых актов недостаточно изучен и не находит должного закрепления и его проработки в муниципальных образованиях, либо потому, что в данном виде толкования нет необходимости, толкование муниципальных правовых актов практически не осуществляется.

В статье анализируется понятие толкования, содержание ряда уставов и иных муниципальных правовых актов муниципальных образований, предлагается внесение изменений в действующее законодательство о местном самоуправлении.

Ключевые слова: толкование, муниципальный правовой акт, устав, муниципальное образование.

Вклад авторов: Багмет А.М. — идея и концепция, сбор материала; Бычкова Е.И. — анализ, обработка материалов, написание текста.

Для цитирования: Багмет А.М., Бычкова Е.И. Толкование муниципальных нормативных правовых актов // Вестник Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2023. № 2. С. 129—134. doi: 10.54217/2588-0136.2023.36.2.016.

Interpretation of municipal regulatory legal acts

Anatoly M. Bagmet¹, Ekaterina I. Bychkova²

¹Main Department of Criminalistics (Forensic Center) of the Investigative Committee of the Russian Federation, Moscow, Russia

²Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Moscow, Russia, katya_kr_08@mail.ru

Abstract. The correct understanding of the rule of law, its interpretation is an important guarantee of its correct and successful application. However, a legal act does not always contain such norms that are interpreted by all subjects of law enforcement in the same way. The norms of law can be blurred; the clarification of some of them requires special knowledge or reference to numerous other norms of law. In addition, a rule of law may require an additional explanation due to poor-quality elaboration of a normative act by a law-making body. It is in such cases that the official interpretation applies. The interpretation of the law is carried out at all levels of public authority. Of course, the process of interpretation and its result are most clearly observed within the framework of the interpretation of federal legislation, for example, in the acts of interpretation of the Constitutional Court of the Russian Federation. However, interpretation can also be carried out at the municipal level of government.

Unfortunately, because the process of interpreting municipal legal acts has not been sufficiently studied and does not find proper consolidation and elaboration in municipalities, or because there is no need for this type of interpretation, the interpretation of municipal legal acts is practically not carried out.

The article analyzes the concept of interpretation, the content of a number of charters and other municipal legal acts of municipalities, proposes amendments to the current legislation on local self-government.

Keywords: interpretation, municipal legal act, charter, municipal entity.

Contribution of the authors: Bagmet A.M. — research idea and concept, collection of materials; Bychkova E.I. — analysis and processing of materials, text writing.

For citation: Bagmet, A.M. & Bychkova, E.I. (2023) Interpretation of municipal regulatory legal acts. *Bulletin of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation*, no. 2, pp. 129–134. (In Russ.). doi: 10.54217/2588-0136.2023.36.2.016.

Толкование — древнейший правовой институт. Он является частью более широкого понятия — герменевтики (что означает *объяснение, разъяснение, интерпретацию какого-либо предмета, явления*).

В научном плане герменевтика представляет собой теорию и искусство толкования не только законов, но и текстов литературных памятников, книг, рукописей, художественных произведений, материальных объектов, реликвий, раритетов, других исторических, религиозных и культурных ценностей¹. В нашем случае под толкованием понимается выяснение точного смысла, содержания толкуемой правовой нормы².

Процесс правоприменения всегда связан с выбором той или иной нормы, в конкретной ситуации и именно на стадии правоприменения становится важно уяснить смысл каждой конкретной правовой нормы, подлежащей применению. Ошибочное применение нормы права всегда имеет негативные социальные последствия, создает основу для совершения различного рода правонарушений, тогда как правильный выбор нормы, подходящей по смыслу и содержанию для ее применения в конкретной ситуации, создает основу для укрепления и развития общественных отношений.

Толкование правовой нормы — это всегда процесс мышления, и состоит он из двух этапов. Первый — это уяснение смысла и содержания норм «для себя», для реального, физического, конкретного правоприменителя. Это, так сказать, процесс толкования «вовнутрь». Второй этап — это разъяснение смысла и содержания нормы «вовне», для адресатов право-

применения, для участников правоприменительного процесса. Разъяснение — это итог уяснения, выраженный субъектами толкования в соответствующих формах³.

Далеко не всегда воля субъекта правотворчества правильно и всестороннее находит свое отражение в нормативном правовом акте. Причиной этому являются многочисленные факторы, такие как, например, низкий уровень юридической техники, противоречие содержания правового акта реально сложившимся общественным отношениям, текучесть законодательства. В результате чего возникает искажение содержательной составляющей нормы права. И именно толкование даст возможность сформировать четкое представление о значении нормы права, познать подлинное содержание правового предписания.

Толкование всегда вторично, а норма — первична. Поэтому в абсолютном большинстве случаев толкователь выступает в роли обслуживающего, а не творящего право, в роли не изобретающего, а исправляющего право субъекта. Исключением являются лишь те немногочисленные случаи, когда разъяснение несовершенной, нечеткой нормы набирает такой юридический потенциал, приобретает настолько сильное юридическое значение, что становится правилом, то есть порождает правовую норму⁴.

Иерархия нормативных правовых актов в нашей стране определяется с учетом уровней публичной власти. И толкование правовой нормы должно иметь возможность осуществляться как на федеральном, региональном уровне власти, так и на уровне муниципальных образований. К сожалению, на данный момент вопрос о толковании нормативных правовых актов в му-

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 134.

² Проблемы теории государства и права: учебное пособие / Е.И. Бычкова, Н.А. Маркова, И.Н. Правкина, А.В. Солодовникова, Е.А. Сунцова. М.: Московская академия Следственного комитета, 2022. С. 46.

³ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М., 2000. С. 221.

⁴ Беляева О.М. Толкование норм права // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. 2007. Т. 149, кн. 6. С. 46.

ниципальных образованиях остается не до конца проработанным.

Как известно, официальное толкование нормы права дается компетентными, специально уполномоченными на это субъектами, оформляется соответствующим актом толкования, который ориентирован на правильное применение нормы права и является обязательным к исполнению всеми субъектами права, на которые толкуемая норма распространяется.

В системе муниципальных нормативных правовых актов особая, учредительная роль принадлежит уставу муниципального образования, который в иерархии муниципальных правовых актов обладает высшей юридической силой.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях, в которых полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан, — населением непосредственно на сходе граждан.

Не всегда нормы устава муниципального образования могут пониматься гражданами, организациями, должностными лицами местного самоуправления однозначно. При этом муниципальный правотворческий процесс должен в первую очередь воплощать интересы населения муниципального образования в соответствующих нормативных правовых актах⁵. В теории государства и права «непонимание» нормы права решается с помощью толкования. Чтобы достигнуть цели толкования — правильного, однообразного и четкого уяснения нормы права, понять замысел создателя правового акта, необходимо, чтобы сами нормы о толковании, основаниях, порядке, уполномоченных органах и субъектах были понятными.

Отметим, что Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее — ФЗ № 131) не определяет в качестве обязательного элемента структуры устава муниципального образования закрепление видов, способов, оснований для толкования нормативных правовых актов муниципального образования.

В связи с этим в ч. 1 ст. 44 указанного федерального закона необходимо закрепить следующее положение: «Уставом муниципального об-

разования должны определяться... субъекты, виды и способы толкования нормативных правовых актов муниципального образования, основания для осуществления толкования».

Кроме того, в качестве полномочий представительного органа муниципального образования в ФЗ № 131 необходимо предусмотреть такое полномочие, как «официальное толкование устава муниципального образования, решений, принятых на местном референдуме, и нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования»⁷.

В целом же следует закрепить право толкования нормативного правового акта за муниципальным органом, его принявшим.

Обратимся к правовым актам ряда муниципальных образований в части регламентации вопроса толкования. Как показал анализ, в большинстве случаев вопрос о толковании устава и нормативных правовых актов находит свое решение в регламентах представительных органов.

Например, Регламент Оренбургского городского Совета от 06.09.2011 № 239 (в редакции от 30.04.2020) в главе 18 дает понятие официального толкования правовых актов Совета и определяет субъекты официального толкования правовых актов, принятых Советом, — это сам Совет и его председатель.

Отметим, что далеко не в каждом муниципальном образовании принимаются правовые акты о муниципальных правовых актах. Например, в положении «О муниципальных правовых актах», принятом решением Челябинской городской Думы в 2015 году, установлено, что «официальное толкование муниципальных правовых актов города Челябинска осуществляется принявшими (издавшими) их органами и должностными лицами местного самоуправления города Челябинска в случае обнаружения неясностей в содержании актов, неправильной или противоречивой трактовки их применения. Официальное толкование решений, принятых на местном референдуме, осуществляет Челябинская городская Дума».

При этом, как правило, в муниципальных образованиях официальное толкование муниципальных правовых актов осуществляется в той же форме, в какой приняты толкуемые муниципальные правовые акты.

Как видится, если орган или должностное лицо на законодательном уровне не наделяется

⁵ См.: Бычкова Е.И. Понятие и современное значение муниципального правотворчества как нормообразующей деятельности местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 15—17.

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Багмет А.М., Бычкова Е.И. Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 61.

правом осуществлять толкование, то такое толкование невозможно считать официальным.

Основными причинами, порождающими необходимость в толковании муниципальных правовых актов, являются следующие:

1) абстрактность и сложность правовых формулировок;

2) несовершенство юридической техники, что напрямую связано с отсутствием квалифицированных кадров, способных качественно проработать текст проекта правового акта;

3) сложность юридической терминологии, понимание которой требует специальных познаний;

4) наличие в правовых актах многочисленных отсылочных и бланкетных норм;

5) чтобы правильно понять норму права, часто требуется знать и уметь установить ее взаимосвязь с иными нормами, поскольку ее правильная и точная интерпретация возможна только в этой взаимосвязи, а это требует соответствующих специальных познаний;

6) когда правотворческий орган неточно выразил в правовом акте свою волю и т. д.

Отметим также, что остается открытым и вопрос о том, кто может обратиться за официальным толкованием муниципального правового акта, и в частности устава муниципального образования.

Так, например, в положении «О муниципальных правовых актах», принятом решением Челябинской городской Думы, закрепляется, что органы и должностные лица местного самоуправления города Челябинска вправе давать официальное толкование как по собственной инициативе, так и по заявлениям обратившихся за официальным толкованием лиц путем принятия муниципальных правовых актов-разъяснений.

Полагаем, что перечень субъектов, которые могут обратиться за разъяснением норм устава муниципального образования, также должен найти свое отражение в нормах самого устава. Это, на наш взгляд, могут быть следующие субъекты: население муниципального образования, муниципальные организации и учреждения, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

Точность изложения нормы права и создание возможности ее правильного применения — важная задача правотворческих органов. Необходимо иметь в виду, что по мотиву неопределенности положений нормативного акта он может быть признан судом недействительным. Об этом говорит и постановление Пленума Верхов-

ного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁸: последствием оценки судом нормативного акта как неоднозначного является признание его недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения. Поэтому задачей муниципальных правотворческих органов должно стать создание таких нормативных правовых актов, которые имели бы четкую определенность своих положений, не требовали бы официального толкования.

Несомненно, муниципальная власть — это особая публичная власть, на которую возложена задача дать населению максимальную возможность выразить народную власть, а сделать это можно только при наличии качественных правовых актов⁹.

Важно отметить, что, конечно, официальному толкованию могут быть подвергнуты только муниципальные нормативные акты, и данный момент необходимо четко обозначить именно для муниципального уровня власти, поскольку в муниципальных образованиях принимается довольно много правовых актов, не имеющих нормативного характера.

Признаки нормативного правового акта перечисляются в указанном выше постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации:

- издание его в установленном порядке;
- издание его уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения);
- обязательность для неопределенного круга лиц — по этому поводу суд установил, 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);
- акт рассчитан на неоднократное применение;

⁸ СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Багмет А.М., Бычкова Е.И. Указ. соч. С. 62.

- действие акта направлено на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Таким образом, с целью упорядочения процедуры толкования муниципальных правовых актов необходимо:

- внести в ФЗ № 131 и нормативные акты муниципальных образований изменения, закрепляющие право официального толкования устава муниципального образования и нормативных актов представительного органа, а также решений, принятых на местном референдуме, за представительным органом муниципального образования;
- установить четкий перечень субъектов права осуществлять официальное толкование и перечень субъектов, которые могут обратиться с запросом о толковании муниципального правового акта;
- привести в соответствие уставы муниципальных образований и регламенты деятельности представительных органов муниципальных образований в части закрепления перечня субъектов, обладающих правом осуществлять официальное толкование муниципальных правовых актов.

Список литературы

1. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 60—63. doi: 10.18572/1812-3767-2022-12-60-63.
2. Беляева О.М. Толкование норм права // Ученые записки Казанского государственного университета. Гуманитарные науки. 2007. Т. 149, кн. 6. С. 39—47.
3. Бошно С.В. Толкование норм права // Право и современные государства. 2013. № 4. С. 17—25. doi: 10.14420/ru.2013.4.4.
4. Бычкова Е.И. Понятие и современное значение муниципального правотворчества как нормообразующей деятельности местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1. С. 15—17.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. 528 с.
6. Гарник Л.Ю. К вопросу о проблемах практики толкования норм права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1 (29). С. 231—236.

7. Карасев М.Н. Некоторые аспекты толкования норм права // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 17—24.

8. Пиголкин А.С. Толкование норм права и правотворчество: проблемы соотношения // Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Спарк, 1998. С. 65—75.

9. Проблемы теории государства и права: учебное пособие / Е.И. Бычкова, Н.А. Маркова, И.Н. Правкина, А.В. Солодовникова, Е.А. Сунцова. М.: Московская академия Следственного комитета, 2022. 95 с.

10. Суркова С.В. Расширительное толкование норм права // СПС «КонсультантПлюс». 2023.

11. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 776 с.

References

1. Bagmet, A.M. & Bychkova, E.I. (2022) Munitsipal'noe pravotvorchestvo: problemy pravovogo regulirovaniya [Municipal law-making: legal regulation problems]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 12, pp. 60–63. (In Russ.). doi: 10.18572/1812-3767-2022-12-60-63.
2. Belyaeva, O.M. (2007) Tolkovanie norm prava [Interpretation of the norms of law]. *Uchenye zapiski Kazanskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki*, vol. 149, iss. 6, pp. 39–47. (In Russ.).
3. Boshno, S.V. (2013) Tolkovanie norm prava [Interpretation of the norms of law]. *Pravo i sovremennye gosudarstva*, no. 4, pp. 17–25. (In Russ.). doi: 10.14420/ru.2013.4.4.
4. Bychkova, E.I. (2014) Ponyatie i sovremennoe znachenie munitsipal'nogo pravotvorchestva kak normoobrazuyushchey deyatel'nosti mestnogo samoupravleniya [The concept and the modern value of the municipal law-making as the norm-setting activities of the local self-government]. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy*, no. 1, pp. 15–17. (In Russ.).
5. Vengerov, A.B. (2000) Teoriya gosudarstva i prava [Theory of state and law]. Textbook. 3rd ed. Moscow, *Yurisprudentsiya*, 528 p. (In Russ.).
6. Garnik, L.Yu. (2015) K voprosu o problemakh praktiki tolkovaniya norm prava [To the question about problems of practice interpretation of the law]. *Yuridicheskaya nauka i praktika. Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, no. 1 (29), pp. 231–236. (In Russ.).
7. Karasev, M.N. (2000) Nekotorye aspekty tolkovaniya norm prava [Some aspects of the

interpretation of the norms of law]. *Journal of Russian Law*, no.11, pp. 17–24. (In Russ.).

8. Pigolkin, A.S. (1998) *Tolkovanie norm prava i pravotvorchestvo: problemy sootnosheniya* [Interpretation of the norms of law and lawmaking: problems of correlation]. In: Pigolkin, A.S. (ed.) *Zakon: sozдание i tolkovanie*. Moscow, Spark, pp. 65–75. (In Russ.).

9. Bychkova, E.I., Markova, N.A., Pravkina, I.N., Solodovnikova, A.V. & Suntsova, E.A. (2022) *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the

theory of state and law]. Textbook. Moscow, Moscow Academy of the Investigative Committee, 95 p. (In Russ.).

10. Surkova, S.V. (2023) *Rasshiritel'noe tolkovanie norm prava* [Broad interpretation of the norms of law]. In: *Legal reference system "KonsultantPlyus"*. (In Russ.).

11. Matuzov, N.I. & Mal'ko, A.V. (eds.) (2001) *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Course of lectures. 2nd ed. Moscow, Yurist', 776 p. (In Russ.).

Информация об авторах

А.М. Багмет — заместитель руководителя Главного управления криминалистики (Криминалистического центра) Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, генерал-майор юстиции;

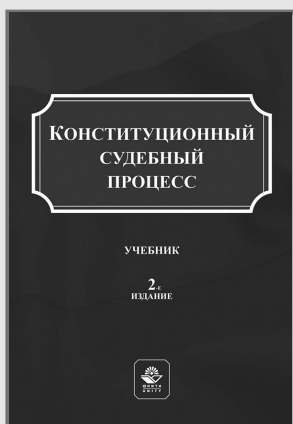
Е.И. Бычкова — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, подполковник юстиции.

Information about the authors

A.M. Bagmet – Deputy Head of the Main Department of Criminalistics (Forensic Center) of the Investigative Committee of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor, Major General of Justice;

E.I. Bychkova – Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor, Lieutenant Colonel of Justice.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ЮНИТИ-ДАНА» ПРЕДСТАВЛЯЕТ



Конституционный судебный процесс. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник. Гриф МУМЦ "Профессиональный учебник". Гриф НИИ образования и науки / Под ред. Б.С. Эбзеева, Г.А. Гаджиева. 191 с.

ISBN: 978-5-238-03622-9

Рассматриваются общественные отношения в сфере конституционного правосудия, судебно-конституционного права и процесса. Раскрываются наиболее актуальные проблемы данной сферы общественных отношений, анализируются основы конституционного правосудия. Особое внимание уделяется рассмотрению практики Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов РФ по защите прав и свобод человека и гражданина.

Для студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросом совершенствования конституционного правосудия и конституционного процесса в современной России.