УДК 342
DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-214-219

К вопросу о специально-юридических функциях института отрасли муниципального права (на примере вступления в силу муниципальных правовых актов)

Хабибуллина Г.Р.
Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящается функциональной характеристике внутриотраслевых институтов муниципального права, которые относятся к числу малоизученных в одноименной юридической науке. Целью исследования выступает выявление и обобщение их функций на примере института вступления в силу муниципальных правовых актов. Для ее достижения потребовалось решить ряд задач, в том числе установить их примерный перечень и дать краткую характеристику. Научная новизна выражается в выявлении и систематизации функций отраслевых институтов муниципального права в целом и его отдельного института в частности. По результатам проведенного исследования сформулировано определение и предложен состав функций институтов муниципального права как отрасли права.

Ключевые слова: *отрасль права, муниципальное право, правовой институт, функции правового института, вступление в силу, муниципальный правовой акт*

Для цитирования: *Хабибуллина Г.Р. К вопросу о специально-юридических функциях института отрасли муниципального права (на примере вступления в силу муниципальных правовых актов) // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 214–219. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-214-219.*

В самом общем плане обнародование муниципальных правовых актов представляется возможным трактовать как систему норм, регулирующих однородный вид общественных отношений, характеризующих порядок вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления.

Данный институт имеет функциональное назначение, которое может быть проанализировано в контексте задач, решаемых правом в целом, а значит, и его отдельными структурными подразделениями, включая отрасль муниципального права и его внутриотраслевые правовые образования.

Как известно, важнейшими функциями самого права выступают регулятивная и охранительная [1, с. 22], которые определяются как направления правового воздействия, призванные обеспечить организацию и функционирование общественных отношений [2, с. 219–220] прежде всего путем установления субъективных прав и юридических обязанностей, определения круга субъектов тех или иных правоотношений и тех обстоятельств, ведущих к их возникновению, изменению и прекращению (регулятивная функция) [3, с. 57], а также обеспечить охрану положительных и вытеснение вредных для общества отношений (охранительная функция) [4, с. 52].

В то же время отдельные авторы полагают, что функциональная сторона права может быть не только расширена, но и детализирована. Соответственно, функциональное назначение права раскрывают регулятивно-статическая, регулятивно-динамическая, охранительная, оценочная функции [5, с. 241–242], а также информационно-ориентирующая, систематизирующая и конкретизирующая [6, с. 8].

Регулятивно-статическая функция института вступления в силу муниципальных правовых актов. В юридической литературе основной целью

регулятивно-статической функции права признают закрепление сложившегося порядка общественных отношений [7, с. 102–105]. В данном контексте регулятивно-статическая функция института вступления в силу актов муниципального правотворчества видится в его направленности на организацию общественных отношений, возникающих в процессе их официального опубликования (обнародования).

Кроме того, данная функция призвана решить комплекс задач, связанных с тем, что отношения по вступлению в силу муниципальных правовых актов образуют своеобразное интегральное пространство, которое обеспечивает на правовом уровне единство многоуровневых публичных интересов: федеральных, региональных, местных. И одной из таковых является формирование формально-юридических основ института официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, которые можно охарактеризовать в качестве: а) публично-правовых, поскольку порядок принятия (издания) муниципальных правовых актов сочетает в себе как формы гражданской активности (например, правовые акты местного референдума (схода граждан)), так и способы решения вопросов, значимых для местного населения, органами публичной власти на основе соблюдения общественного интереса (правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления); б) публично-дифференцированных, поскольку в закреплении этих отношений принимают участие все уровни публичной власти, включая муниципальный, где осуществляется наибольший объем нормирования в соответствии с уставом муниципального образования; в) межотраслевых, поскольку для их регулирования применяются источники конституционного, муниципального, информационного, бюджетно-налогового права и законодательства (например, по требованию Федерального закона от 06.11.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) [8] нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации).

Регулятивно-статическая функция института вступления в силу муниципальных правовых актов выражается также в том, что его формально-юридические основы закрепляют правотворческие полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления в данной сфере.

Регулятивно-динамическая функция института вступления в силу муниципальных правовых актов. Особенность регулятивно-динамической функции права усматривается в том, что, воздействуя на общественные отношения, оно направляет их в необходимое русло, способствуя дальнейшему развитию [9, с. 11].

Регулятивно-динамическая функция института вступления в силу муниципальных правотворческих актов наиболее ярко отражается в эволюционном развитии его законодательных основ. Так, первоначально федеральный законодатель относил эти вопросы к предметам совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [10]. Однако изменения, протекавшие в социально-экономической, политической, информационной и идеологической сферах, концептуально изменили подход к их законодательному регулированию, и в результате они были переданы в совместное ведение Российской Федерации и муниципальных образований [8].

Регулятивно-динамическая функция института вступления в силу муниципальных правовых актов также отражается в характере и объеме правового регулирования соответствующих общественных отношений. В частности, в отличие от прежних законодательных актов Федеральный закон № 131-ФЗ в последующей редакции (особенно в редакции Федерального закона от 18.04.2018 г. № 83-ФЗ и Федерального закона от 02.11.2023 г. № 517-ФЗ) более детально и системно регулирует такие вопросы, как: обязательное уставное регулирование вступления в силу актов муниципального правотворчества; вступление в силу отдельных видов муниципальных нормативных правовых актов непосредственно после официального опубликования; цели обнародования муниципальных правовых актов; виды обнародования муниципальных правовых актов; понятие официального опубликования и т.д.

Еще одним проявлением регулятивно-динамической функции данного института выступает уточнение смысла и содержания предметных законодательных норм, направленное на обеспечение единообразия и согласованности их применения органами местного самоуправления в конституционно-правовом пространстве. Так, в настоящее время ч.ч. 1 и 3 ст. 47 названного Федерального закона № 131-ФЗ могут применяться исключительно в том конституционно-правовом смысле, который был выявлен и изложен Конституционным Судом Российской Федерации в своем Постановлении от 27.05.2021 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова» [11].

Также следует отметить, что нормы федерального и регионального законодательства по вопросам организации местного самоуправления, а также уставы муниципальных образований устанавливают необходимые требования, определяющие механизм реализации регулятивно-динамической функции института вступления в силу муниципальных

правовых актов, в виде объектов соответствующих муниципальных правоотношений, их субъектного состава и предоставленных им полномочий, юридических фактов, а также актов применения надлежащих норм (например, заключение об официальном обнародовании муниципального правового акта, соглашения, заключаемого между органами местного самоуправления).

Охранительная функция института вступления в силу муниципальных правовых актов. Как отмечается в специальной литературе, охранительная функция права реализуется путем применения специальных охранительных норм, а также действующих в охранительном режиме регулятивных норм [5, с. 242].

Для института вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления в большей мере характерно наличие регулятивных муниципальных норм, действующих в охранительном режиме, установленном непосредственно Федеральным законом № 131-ФЗ. В частности, если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, компетентный орган или должностное лицо местного самоуправления обязаны в фиксированные сроки со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Причем нарушение установленных сроков является основанием для отзыва выборного должностного лица, досрочного прекращения полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Вместе с тем действующее законодательство применительно к названному институту отрасли муниципального права также содержит и специальные охранительные нормы, назначение которых, как отмечает В.В. Лазарев, заключается в том, чтобы устанавливать и регламентировать меры юридической ответственности и другие принудительные меры защиты субъективных прав [12, с. 303].

В частности, согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 г. № ФЗ-8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [13], к таковой относится информация о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления, касающаяся муниципальных правовых актов, изданных органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Неисполнение законодательных требований влечет за собой привлечение виновных должностных лиц к административной ответственности в соответствии с ч. 2 ст. 13.27 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Таким образом, охранительная функция института вступления в силу муниципальных правовых актов выражается в установлении и непосредственном применении предусмотренных законом санкций к органам и должностным лицам местного самоуправления.

Нацеленность на охрану правоотношений по вступлению в силу муниципальных правотворческих актов выражается и в том, что в составе данного института находятся запретительные нормы, причем их появление напрямую обусловлено конституционным императивом, согласно которому неопубликованные законы не применяются, а любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Оценочная функция института вступления в силу муниципальных правовых актов. Как известно, оценочная функция права выражается в том, что оно не только регулирует, но одновременно оценивает поведение участников правоотношений в качестве правомерного или неправомерного, желательного или нежелательного для общества и государства [14, с. 10]. Наличие регулятивных норм, действующих в охранительном режиме, свидетельствует о том, что данный институт располагает критериями оценки правомерности (неправомерности) деятельности органов и должностных лиц, ответственных за официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов.

В то же время одним из основных элементов института вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления выступают компетенционные нормы, определяющие структуру и содержание правового статуса органов и должностных лиц местного самоуправления как специальных субъектов муниципального права, включая вопросы их ответственности. Следует отметить, что в зависимости от совершаемых ими действий (или бездействия) оценочная функция института вступления в силу муниципальных правовых актов может рассматриваться в различных плоскостях.

Так, если специальные субъекты муниципального права действуют ответственно при реализации компетенционных норм (например, глава муниципального образования в течение семи дней со дня поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований исполняет обязанность по опублико-

ванию (обнародованию) зарегистрированного устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений), то целесообразно говорить о проявлении ***оценочно-позитивной функции*** института вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления. Ненадлежащее же исполнение либо неисполнение органами и должностными лицами местного самоуправления или муниципальными служащими предоставленных полномочий, прав и обязанностей в сфере официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов, напротив, позволяет ставить вопрос об их юридической ответственности, свидетельствующей о наличии ***оценочно-негативной функции*** у данного института.

Следует отметить, что оценочно-негативная функция в обязательном порядке формализуется, о чем, в частности, свидетельствует содержание специализированных актов муниципального правотворчества.

Так, согласно Решению Совета депутатов Леденгского сельского поселения Павинского муниципального района Костромской области от 23.10.2014 г. № 170 «Об утверждении Порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и другой официальной информации» [15], глава муниципального образования своим распорядительным документом назначает специалистов администрации муниципального образования, ответственных за организацию работы по опубликованию (обнародованию) муниципальных правовых актов и другой официальной информации органов местного самоуправления, в том числе ведение реестра справок об обнародовании муниципальных правовых актов и другой официальной информации, распространение официального выпуска печатного издания в поселении, которые за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных требований несут ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Систематизирующая функция института вступления в силу муниципальных правовых актов выражается в том, что он выступает системным правовым образованием в рамках отрасли муниципального права, отражающим внешние и внутренние процессы интеграции и дифференциации муниципальных правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений по официальному опубликованию (обнародованию) правотворческих актов местного самоуправления и приданию им юридической силы, в структурно упорядоченное единство, обладающее особыми свойствами. К таким свойствам В.В. Воронин, например, относит единство и структурную упорядоченность частей, относительную самостоятельность, устойчивость, автономность функционирования, организованность, иерархичность, функциональную завершенность, целостность [16, с. 20].

Конкретизирующая функция института вступления в силу муниципальных правовых актов определяется тем, что Федеральный закон № 131-ФЗ относит к ведению муниципальных образований установление уставного порядка официального опубликования (обнародования) актов муниципального правотворчества. Более того, указанная функция генетически взаимосвязана с регулятивно-динамической функцией института вступления в силу муниципальных правовых актов, поскольку определяет внутренние условия его развития.

К функциональным основам института вступления в силу муниципальных правовых актов также относят ***информационно-ориентирующую функцию***, которая отражается в законодательной формуле об уставном обеспечении возможности ознакомления граждан с принятыми правотворческими актами местного самоуправления. Вместе с тем данная функция является комплексной и включает в себя информационно-уведомительную, информационно-коммуникативную и информационно-справочную.

С помощью ***информационно-уведомительной функции*** института вступления в силу муниципальных правовых актов определяются способы ознакомления с ними граждан. Так, Решением Совета депутатов сельского поселения Введенского сельсовета Липецкого муниципального района Липецкой области от 03.07.2017 г. № 146 «Об утверждении Положения об обеспечении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления сельского поселения Введенский сельсовет Липецкого муниципального района Липецкой области» [17] способами доведения признаются обнародование (опубликование) в средствах массовой информации, размещение в сети Интернет, размещение в помещении, занимаемом администрацией сельского поселения Введенский сельсовет, ознакомление через архивный фонд муниципального архива, а также библиотечный фонд и т.п.

Посредством ***информационно-коммуникативной функции*** определяются формы взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправлениямежду собой, а также с гражданами по вопросам официального опубликования (обнародования) и вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления.

Кроме того, ее действие проявляется во взаимодействии органов государственной и муниципальной власти в сфере официального опубликования (обнародования) и вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления. К примеру, требуемый порядок информационного взаимодействия между указанными субъектами публичной власти устанавливается Постановлением Адми-

нистрации Костромской области от 25.11.2014 г. № 480-а «О порядке направления в Администрацию Костромской области в электронном виде копий муниципальных нормативных правовых актов, сведений об источниках и датах их официального опубликования (обнародования), копий дополнительных сведений о муниципальных правовых актах для включения их в регистр муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области, а также требований к ним» [18].

Информационно-справочная функция данного института реализуется путем предоставления в случае обращения граждан информации о вступивших в силу муниципальных правовых актов, по итогам которой, к примеру, может быть принято решение об их повторном опубликовании (обнародовании).

Таким образом, особенность институтов муниципального права, включая вступление в силу муниципальных правовых актов, заключается в их полифункциональности, т.е. в способности системно выполнять множество взаимосвязанных между собой функций. При этом сама функция института отрасли муниципального права представляет собой основное направление правового воздействия взаимосвязанной совокупности муниципальных норм на однородный вид (сторону) общественных отношений в системе местного самоуправления, участниками которых выступают первичные, специальные и иные субъекты муниципального права. К основным функциям института отрасли муниципального права относятся регулятивно-статическая, регулятивно-динамическая, охранительная, оценочно-позитивная, оценочно-негативная, систематизирующая, конкретизирующая, информационно-уведомительная, информационно-коммуникативная и информационно-справочная.

Литература:

1. Макарова Н.А. К вопросу о регулятивных и охранительных нормах в российском праве // Юридическая наука. 2014. №1. С. 21–23.
2. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учеб. заведений / Под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М.: Из-во «Омега-Л», 2001. 323 с.
3. Ковтун З.Л. О реализации регулятивной функции права // Теория и практика общественного развития. 2016. № 1. С. 57–59.
4. Лапшина О.С. О соотношении охранительной функции права и правоохранительной функции государства // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2008. № 2. С. 51–55.
5. Леушин В.И., Перевалов В.Д. Социальная ценность и функции права // Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Изд. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. 558 с.
6. Пискунова О.В. Функции норм российского права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов. 2013. 26 с.
7. Макарова Н.А. Об особенностях классификации функций современного позитивного права // Юристъ-Правоведъ. 2009. № 6. С. 102–105.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 8 октября 2003. № 202.
9. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. I. М.: Юридическая литература, 1981. 363 с.
10. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 54-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506
11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова». URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27052021-n-23-p/ (дата обращения: 12.12.2023 г.).
12. Лазарев В.В. Теория государства и права. М.: Юрайт, 2011. 634 с.
13. Федеральный закона от 09.02.2009 г. № ФЗ-8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
14. Глебченко О.А. Проблема классификации функций позитивного права // Сибирский юридический вестник. 2008. № 3 (42). С. 8–11.
15. Решение Совета депутатов Леденгского сельского поселения Павинского муниципального района Костромской области от 23.10.2014 г. № 170 «Об утверждении Порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и другой официальной информации». URL: https://леденгск.рф/documents/912.html
16. Воронин В.В. Основания и проявления системности права: автореф. дисс…. канд. юрид. наук. Казань, 2013. 34 с.
17. Решение Совета депутатов сельского поселения Введенского сельсовета Липецкого муниципального района Липецкой области от 03.07.2017 г. № 146 «Об утверждении Положения об обеспе-

чении доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления сельского поселения Введенский сельсовет Липецкого муниципального района Липецкой области». URL: http://vved-adm.ru/documents/139.html
18. Постановление Администрации Костромской области от 25.11.2014 г. № 480-а «О порядке направления в Администрацию Костромской области в электронном виде копий муниципальных нормативных правовых актов, сведений об источниках и датах их официального опубликования (обнародования), копий дополнительных сведений о муниципальных правовых актах для включения их в регистр муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Костромской области, а также требований к ним» // Официальный интернет-портал информации (www.pravo.gov.ru) 28.11.2014 г.

The Main Functions of the Institute of the Branch of Municipal Law (on the Example of the Entry Into Force of Municipal Legal Acts)

Khabibullina G.R.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article is devoted to the functional characteristics of intra-branch institutions of municipal law, which are among the little-studied in the legal science of the same name. The purpose of the study is to identify and summarize their functions using the example of the institution of the entry into force of municipal legal acts. To achieve this goal, it was necessary to solve a number of tasks, including establishing an approximate list of them and giving a brief description. The scientific novelty is expressed in the identification and systematization of the functions of sectoral institutions of municipal law in general and its separate institution in particular. Based on the results of the research, the definition is formulated and the composition of the functions of municipal law institutions as a branch of law is proposed.

Keywords: branch of law, municipal law, legal institution, functions of a legal institution, entry into force, municipal legal act