

УДК 342.2

DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-155-159

К вопросу о становлении и развитии института вступления в силу и обнародования муниципальных правовых актов**Шуб А.М.**

Соискатель кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящается анализу эволюционного развития института обнародования и вступления в силу муниципальных правовых актов. Проведенное исследование потребовало разрешения нескольких задач, в том числе установления связей преемственности между законодательными нормами, регулирующими вопросы вступления в силу актов муниципального правотворчества, а также источниками их содержания. Таким образом, целью исследования выступает выявление и систематизация основных этапов становления и развития норм института официального обнародования (опубликования) муниципальных правовых актов в Российской Федерации. Новизна исследования выражается в том, что проведена систематизация норм, регулирующих вступление в силу муниципальных правовых актов, выявлены основания и условия их объединения в единое институциональное образование. Ценность проведенного исследования заключается в том, что автор установил общее и особенное в регулировании отношений по официальному обнародованию и вступлению в силу муниципальных правовых актов на каждом из выявленных этапов его эволюции.

Ключевые слова: обнародование, вступление в силу, опубликование, муниципальный правовой акт

Для цитирования: Шуб А.М. К вопросу о становлении и развитии института вступления в силу и обнародования муниципальных правовых актов // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 3. С. 155–159. DOI: 10.24412/1998-5533-2024-3-155-159.

Как известно, впервые система местного самоуправления на первичном территориальном уровне (сельсовет, поселок (район), город (район в городе)) была легализована Законом СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [1]. Несмотря на то что в этом Законе были отражены основные принципы местного самоуправления, включая принцип гласности и учета общественного мнения, главный акцент все же был сделан на экономических и финансовых основах обеспечения самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения.

Последующий Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (далее – Закон

№ 1550-1) [2] обратился к более детальному регулированию организационно-правовых основ местного самоуправления, одним из элементов которого по воле законодателя выступал институт официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Таким образом, становление данного муниципального института связано с введением в действие первого в истории новой России законодательного акта о местном самоуправлении.

Благодаря Закону № 1550-1 были заложены основные подходы к реализации принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления.

Его элементами выступали юридические требования относительно: а) извещения населения

средствами массовой информации о решениях, принятых представительными органами местного самоуправления не позднее семидневного срока; б) особенностей вступления в силу решений представительных органов местного самоуправления, предусматривающее ответственность должностных лиц и граждан (через две недели после опубликования); в) вступления в силу правовых актов местной администрации (с момента подписания, если иное не определено самим актом); г) обязательном направлении актов местной администрации в представительный орган местного самоуправления (не позднее десятидневного срока с момента принятия); д) обязательности доведения до сведения населения актов главы местной администрации, затрагивающих права граждан.

Итак, формируя институт официального опубликования актов муниципального правотворчества, законодатель определил его правовые границы, установил перечень обязательных процедурных действий, включая содержание, сроки, а также субъектов их осуществления, гарантийную природу для прав и свобод личности.

Второй период в развитии муниципального института о вступлении в силу правотворческих актов местного самоуправления связан с принятием второго в истории новой России законодательного акта о местном самоуправлении: Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 154-ФЗ) [3].

В отличие от Закона Российской Федерации № 1550-1 последующий Федеральный закон № 154-ФЗ 1995 г. существенно сократил объем законодательных норм института вступления в силу муниципальных правовых актов, сохранив при этом ряд руководящих положений (норм-принципов). Согласно ст. 19 Федерального закона № 154-ФЗ о правовых актах органов и должностных лиц местного самоуправления, наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу подлежали регулированию уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступали в силу после их официального опубликования (обнародования).

Таким образом, федеральный законодатель пересмотрел концепцию общего правового регулирования института вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления, передав их в совместное ведение субъектов Российской Федерации

и муниципальных образований, определил основополагающие правовые источники закрепления соответствующих правовых норм, сохранил ведущую роль для его становления и развития принципа официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Современный период в развитии института официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 161-ФЗ), который характеризуется сменой парадигмы регулирования соответствующих общественных отношений, а именно: вопросы правового регулирования вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления перешли из совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в совместное ведение Российской Федерации и муниципальных территориальных единиц.

Особенность рассматриваемого периода заключается также в том, что, во-первых, федеральный законодатель определил местоположение норм о вступлении в силу местных правовых актов среди совокупности нормативных предписаний об актах муниципального правотворчества (системе муниципальных правовых актов, федеральном регистре муниципальных правовых актов, уставе муниципального образования, решениях, принятых путем прямого волеизъявления граждан, правилах благоустройства территории муниципального образования, вступлении в силу, подготовке и отмене муниципальных правовых актов), которую следует квалифицировать в качестве сложного структурного образования отрасли муниципального права, автономной частью которого выступает институт официального опубликования (обнародования) правотворческих актов местного самоуправления. Иными словами, Федеральный закон № 131-ФЗ является законодательной основой не только для муниципальных правовых актов как правового образования отрасли муниципального права, но и института вступления их в юридическую силу, которые соотносятся между собой как целое и его часть.

Во-вторых, ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ определила обязательные компоненты института вступления в силу актов муниципального правотворчества, которые, как показала дальнейшая правотворческая практика, приобретали все большую правовую определенность и конкретность.

На первом этапе, т.е. до принятия Федерального закона от 18 июля 2017 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [4], содержание института

официального опубликования (обнародования) правотворческих актов местного самоуправления определялось положениями, посвященными уставному муниципальному регулированию порядка вступления в силу, правомерным исключениям из которого выступали нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и пр. С введением в действие названного Федерального закона ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ приобрела новую редакцию, в соответствии с которой официальное опубликование (обнародование) распространялось на муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления.

На втором этапе, исчисляемом с момента издания Федерального закона от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» [5], расширилось содержание ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ благодаря включению в ее текст дополнительной нормы-дефиниции об официальном опубликовании как о первой публикации полного текста муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, в том числе с возможностью использования в этих целях сетевого издания, причем без обязательного размещения объемных графических и табличных приложений. Кроме того, конструкция о соглашении, заключаемом между органами местного самоуправления, была отражена и в содержании ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ.

Переход к новому (третьему) этапу связан с принятием Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2021 г. [6], в котором был установлен конституционно-правовой смысл, в том числе ч.ч. 1 и 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ в системе действующего правового регулирования, который, как обосновал Конституционный Суд РФ, не предполагает вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, без их официального опубликования и при этом предоставляет муниципальным образованиям полномочие самостоятельно предусмотреть в интересах граждан наряду с порядком официального опубликования муниципальных нормативных

правовых актов дополнительные способы их обнародования.

Наступление следующего этапа обусловлено принятием Федерального закона от 2 ноября 2023 г. № 517-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], который характеризуется значительным преобразованием ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ с учетом наработанного правотворческого (федерального, регионального, муниципального) и судебно-контрольного опыта. Иными словами, федеральный законодатель не только скорректировал прежнее наименование, но и существенно расширил содержание, а также внес некоторые новеллы в организацию ее внутренней структуры.

Изменение юридико-технического оформления ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, в том числе посредством конкретизации ее наименования («вступление в силу и обнародование муниципальных правовых актов» вместо прежнего «в виде вступления в силу муниципальных правовых актов»), призвано наиболее полно и информационно точно определить предмет ее правового регулирования.

Кроме того, акцент на обнародование муниципальных правовых актов в наименовании с последующим закреплением в отдельной части ст. 47 основных способов обнародования, включающий в себя официальное опубликование, по сути, изменяет вектор доктринальной дискуссии об их соотношении.

В этой связи, как отмечает А.В. Черняковский, в юридической науке сложилось несколько подходов к пониманию соотношения опубликования и обнародования, а именно: как части и целого (опубликование является составной частью обнародования); как не одинаковых по звучанию, но совпадающих по своему значению понятий; как тесно взаимосвязанных, но не тождественных между собой лексем [8, с. 856].

Исходя из наименования и содержания ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно заключить, что применительно к актам муниципального правотворчества обнародование и официальное опубликование выступают соотносимыми понятиями, которые являются тесно взаимосвязанными, но не идентичными. Кроме того, их соотношение характеризуется тем, что обнародование как целое охватывает все свои части в виде возможных способов извещения местного населения о результатах муниципального правотворчества, включая официальное опубликование. Именно этим обстоятельством можно объяснить замену прежних законодательных формул «официальное опубликование (обнародование)» и «порядок опубликования (обнародования)» соответственно на «официальное обнародование» и «порядок обнародования» в ч.ч. 2 и 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ.

Вместе с тем, обнародование и опубликование являются тождественными понятиями, когда речь идет о принятых муниципальных нормативных правовых актах, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашениях, заключаемых между органами местного самоуправления, которые вступают в силу после их официального обнародования.

Таким образом, в области муниципального правотворчества следует руководствоваться интеграционным подходом к пониманию соотношения обнародования и опубликования местных нормативных правовых актов.

Структура и содержание ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ также претерпели ряд изменений. Так, увеличение ее объема связано, с одной стороны, с реструктуризацией ч. 2 ст. 47 в прежней редакции, действовавшей до 2 ноября 2023 г. (например, понятие официального опубликования правотворческих актов местного самоуправления было перемещено и выделено в самостоятельную ч. 5 ст. 47, а положение о режиме опубликования объемных графических и табличных приложений при размещении полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании исключено в полном объеме), а с другой – с появлением совершенно новых положений, посвященных обнародованию муниципальных правовых актов и соглашений, заключаемых органами местного самоуправления (ч. 4 ст. 47), обеспечению их официального опубликования в сетевом издании (ч. 6 ст. 47), наименованию периодического печатного издания и (или) наименованию сетевого издания с указанием доменного имени соответствующего сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сведений о его регистрации в качестве средства массовой информации при официальном опубликовании (ч. 7 ст. 47), доведению до всеобщего сведения правовым актом главы муниципального образования перечня периодических печатных изданий, сетевых изданий с указанием доменных имен соответствующих сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сведений об их регистрации в качестве средств массовой информации, в которых осуществляется обнародование (за исключением официального опубликования) актов муниципального правотворчества (ч. 8 ст. 47).

Итак, в становлении и развитии института вступления в силу и обнародования муниципальных правовых актов наблюдаются три основных периода, где наиболее сложным является последний, который включает в себя несколько этапов, объединенных идеей его унификации, централизации и детализации для муниципальных образований со стороны федеральной власти.

Литература:

1. Законом СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
2. Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 29.
3. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
4. Федеральный закон от 18.07.2017 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4451
5. Федеральный закон от 18.04.2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» // СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2432
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 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://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400731879/> (дата обращения: 31.01.2024).
7. Федеральный закон от 2 ноября 2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Гарант.
8. Черняковский А.В. Юридическая конструкция официального опубликования нормативных правовых актов // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 2). С. 856–862.

On the Issue of the Formation and Development of the Institution of Entry into Force and Promulgation of Municipal Legal Acts

Shub A.M.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article is devoted to the analysis of the evolutionary development of the institution of promulgation and entry into force of municipal legal acts. The conducted research required the resolution of several tasks, including the establishment of continuity links between the legislative norms governing the entry into force of acts of municipal law-making, as well as the sources of their content. Thus, the purpose of the study is to identify and systematize the main stages of the formation and development of the norms of the institution of official publication (publication) of municipal legal acts in the Russian Federation. The novelty of the research is expressed in the fact that the systematization of the norms governing the entry into force of municipal legal acts has been carried out, the grounds and conditions for their unification into a single institutional formation have been identified. The value of the conducted research lies in the fact that the author has established a general and special in the regulation of relations on the official publication and entry into force of municipal legal acts at each of the identified stages of its evolution.

Key words: promulgation, entry into force, publication, municipal legal act

