УДК 342.2

К вопросу о толковании отдельных понятий института официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов

Шуб А.М.
Соискатель кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящается анализу соотношения официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов, которое имеет неоднозначную трактовку в связи с особенностями правового регулирования соответствующих вопросов в законодательных и иных нормативных правовых актах, включая муниципальные. Автором приведены противоречивые примеры из правотворческой практики муниципальных образований в области официального опубликования (обнародования) и вступления в силу актов муниципального правотворчества, обусловленные спецификой использованных законодателем юридико-технических способов и приемов при закреплении соответствующих норм. Результаты проведенного анализа могут служить основой для дальнешего совершенствования законодательства по исследуемой проблематике.

Ключевые слова: муниципальное правотворчество, муниципальный правотворческий процесс, муниципальный правовой акт, официальное опубликование, обнародование, толкование

В юридической литературе официальное опубликование (обнародование) и вступление в силу актов муниципального правотворчества анализируется в контексте муниципального правотворческого процесса как установленного правовыми нормами процедуры создания муниципального правового акта или заключения договора (соглашения) [1]. Следовательно, их предназначение в целом предопределяется целями формирования системы муниципальных правовых актов в территориальных образованиях местного самоуправления и заключается в обеспечении завершения процесса создания актов муниципального правотворчества.

Вместе с тем соотношение понятий официального опубликования (обнародования) и вступления в силу актов муниципального правотворчества, установленное законодателем, вызывает определенные вопросы, связанные прежде всего с юридико-техническими средствами и способами их оформления в текущем законодательстве, влекущими некоторые разночтения.

Так, наименование в виде вступления в силу муниципальных правовых актов и содержание ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или ФЗ № 131-ФЗ), в котором зафиксировано словосочетание об официальном опубликовании (обнародовании) актов муниципального правотворчества, позволяет трактовать их соотношение по-разному, в том числе в качестве:

а) комплексной стадии муниципального правотворческого процесса, в которой объединяются два последовательных и взаимосвязанных друг с другом самостоятельных действия по официальному опубликованию (обнародованию) и вступлению в силу муниципальных правовых актов;

б) стадии муниципального процесса, где вступление в силу муниципальных правовых актов является самостоятельным юридическим действием, а официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов выступает для него своеобразным юридическим фактом;

в) самостоятельной стадии муниципального правотворческого процесса, где официальное опубли-

кование (обнародование) является самостоятельным юридическим действием, а вступление в силу – объективным последствием ее осуществления;

г) самостоятельного юридического действия, локализованного в рамках официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов как самостоятельной стадии муниципального правотворческого процесса;

д) элемента юридического состава наряду с официальным опубликованием (обнародованием) муниципальных правовых актов, которое одновременно выступает отдельной стадией муниципального правотворческого процесса.

Вместе с тем Федеральный закон № 131-ФЗ содержит и другие, предметно связанные формулировки, которые также могут иметь различные интерпретации, полностью или частично пересекающиеся с вышеназванными понятиями.

Так, согласно п. 6 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющему требования об обязательных элементах структуры устава муниципального образования, уставным документом должен предусматриваться «порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов».

В данной законодательной норме, во-первых, использована формула «порядок принятия (издания)», которая может быть истолкована в качестве нормативной конструкции, охватывающей все основные и дополнительные стадии деятельности по созданию акта муниципального правотворчества, при этом завершающее значение имеют этап (этапы) официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Во-вторых, лексическое значение термина «издание» представляется возможным рассматривать в то же время в виде обязательного юридического действия, равнозначного по своему содержанию понятиям официального опубликования (обнародования) и неофициального опубликования (обнародования).

В-третьих, под данной конструкцией может пониматься и субъект издательской деятельности, в отношении которого Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 13 июня 2023 года) [2] употребляет понятие «издатель», т.е. издательство, иное учреждение или предприятие (предприниматель), осуществляющее материально-техническое обеспечение производства продукции средства массовой информации, а также приравненное к издателю юридическое лицо или гражданин, для которого эта деятельность не является основной либо не служит главным источником дохода, реализующее свои права и обязанности на основе названного Закона, а также Федерального закона от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» [3], законодательства об издательском деле, предприятиях и предпринимательской деятельности.

В-четвертых, словосочетание «порядок издания» в контексте вышесказанного по сути предполагает признание за субъектами муниципальной правотворческой деятельности полномочия самостоятельно регламентировать вопросы их взаимодействия с субъектами издательской деятельности по вопросу о размещении в периодической печати принятых ими актов муниципального правотворчества.

Наконец, под термином «издание» также можно понимать источник официального (неофициального) опубликования (обнародования), т.е периодическое издание (печатное, сетевое) с собственным наименованием, а также конкретный выпуск, в котором содержится текст принятого либо переизданного в установленном порядке муниципального правового акта. Следовательно, в системе правотворческих полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления находится право на установление правового режима функционирования источника официального опубликования местного правотворческого акта в установленных законом случаях.

Определенное значение для прояснения поставленного вопроса имеет п.п. 2 ч. 4 ст. 36 того же Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которому глава муниципального образования подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования. Данная законодательная норма, с точки зрения буквального толкования, рассматривает официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов в качестве сложной стадии муниципального правотворческого процесса, вбирающей в себя несколько взаимосвязанных юридических действий: во-первых, подписание муниципального правового акта и, во-вторых, официальное опубликование (обнародование), которое включает в себя порядок вступления в силу правотворческого акта местного самоуправления.

Итак, подобного рода истолкования приводят к тому, что в нормативных источниках института официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов предлагаются разные подходы к его соотношению со вступлением в силу правотворческих актов местного самоуправления

Так, отдельные муниципальные образования рассматривают подписание, официальное опубликование и вступление в силу муниципальных правовых актов в качестве самостоятельных этапов, существующих отдельно от подготовки их проектов, их внесения и рассмотрения [4].

Однако есть и иные решения, касающиеся их соотношения. В частности, в Решении Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» от 29 июня 2017 г. № 16-9 «Об утверждении Положения о муниципальные правовые акты городского округа с внутригородским делением "Город Махачкала"» [5] подписание и официальное опубликование муниципального правового акта рассматривается в качестве отдельной и самостоятельной стадии процесса издания муниципального правового акта наряду со вступлением его в силу. Кроме того, названным Положением законодательная конструкция «порядок принятия (издания) муниципального правового акта» заменяется на «издание (принятие) муниципального правового акта» и его производные, среди которых упоминаются «изданные (принятые) муниципальные правовые акты». По нашему мнению, такая замена не отражает обычной последовательности стадий муниципального правотворческого процесса и поэтому должна истолковываться исключительно в отношении проектов отдельных видов муниципальных правовых актов в виде уставов и (или) муниципальных правовых актов о внесении в них изменений и дополнений, требующих официального опубликования (обнародования) в целях ознакомления и обсуждения.

В соответствии с Решением Думы Куртамышского муниципального округа Курганской области от 17 марта 2022 г. № 17 «Об утверждении Положения о муниципальных нормативных правовых актах Куртамышского муниципального округа Курганской области» [6] подписание и официальное опубликование муниципального нормативного акта, а также вступление в силу тоже признаются самостоятельными стадиями правотворческого процесс.

Однако особенности юридико-технического оформления норм, посвященных вышеназванным стадиям правотворческого процесса в данном муниципальном образовании, позволяют сделать ряд дополнительных выводов.

В частности, изложение положений о вступлении в силу муниципальных правовых актов предшествует нормам об их официальном опубликовании, что не соответствует нормативным предписаниям того же Положения о муниципальных нормативных правовых актах Куртамышского муниципального округа Курганской области о последовательности стадий правотворческого процесса.

В то же время, согласно названному Положению, вступление в силу муниципальных правовых актов, за исключением нового устава муниципального образования, решения о внесении изменений и дополнений в действующий Устав, решений об установлении, изменении и отмене местных налогов и сборов, области, муниципальных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления и некоторых других, может протекать и без официального опубликования, поскольку предусматривается их введение в действие со дня подписания, если иное не установлено действующим законодательством, Уставом Куртамышского муниципального округа Курганской области либо самим актом.

Далее, согласно действующему Положению о муниципальных нормативных правовых актах Куртамышского муниципального округа Курганской области, не закрепляющему понятия обнародования муниципальных правовых актов, официальное опубликование рассматривается в качестве единственного способа ознакомления местного населения с результатами муниципальной правотворческой деятельности. Вместе с тем отдельная норма названного Положения о неофициальном опубликовании муниципальных правовых актов, наоборот, предусматривает некоторые общеизвестные способы их обнародования для всеобщего ознакомления граждан, включая использование средств массовой информации, рассылку органам местного самоуправления, должностным лицам и организациям, распространение в машиночитаемой форме.

Таким образом, особенности юридико-технического оформления норм (федеральных. региональных, муниципальных), посвященных вопросу официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, приводят к неоднозначному истолкованию, а значит, к возникновению значительной вариативности в их конкретизации и дальнейшем применении. Соответственно, целесообразной с точки зрения унификации муниципальной правотворческой практики выступает коррекция наименования ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], как-то: официальное опубликование (обнародование) и вступление в силу муниципальных правовых актов.

Литература:

1. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010. – 27 с.

2. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 1992. – № 32.
3. Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // Российская газета. – 1995. – № 9–10.
4. Решение Совета депутатов сельского поселения Плехановского сельсовета Грязинского муниципального района Липецкой области от 27.04.2012 г. № 76 «Положение о муниципальных правовых актах сельского поселения Плехановский сельсовет». – URL: https://gryazy.ru/doc_pleh.html
5. Решение Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала» от 29 июня 2017 г. № 16-9 «Об утверждении Положения о муниципальные правовые акты городского округа с внутригородским делением "Город Махачкала"» // Махачкалинские известия. – 2017. – 7 июля. – № 27.
6. Решение Думы Куртамышского муниципального округа Курганской области от 17 марта 2022 г. № 17 «Об утверждении Положения о муниципальных нормативных правовых актах Куртамышского муниципального округа Курганской области». – URL: http://www.region-kurtamysh.com/duma/578/?PAGEN_1=5
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

On the Question of the Interpretation of Certain Concepts of the Institution of Official Publication (Publication) of Municipal Legal Acts

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

The article is devoted to the analysis of the correlation between the official publication (publication) and the entry into force of municipal legal acts, which has an ambiguous interpretation due to the peculiarities of legal regulation of relevant issues in legislative and other regulatory legal acts, including municipal ones. The author presents contradictory examples from the law-making practice of municipalities in the field of official publication (publication) and entry into force of acts of municipal law-making, due to the specifics of the legal and technical methods and techniques used by the legislator in fixing the relevant norms. The results of the analysis can serve as a basis for further improvement of legislation on the studied issues.

Key words: municipal law-making, municipal law-making process, municipal legal act, official publication, publication, interpretation