

УДК 342

Целеполагание в муниципальном правотворчестве (на примере института вступления в силу муниципальных правовых актов)

**Хабибуллина Г.Р.**

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

Изучение структуры целеполагания в муниципальном правотворчестве, которая как всякая организованная деятельность носит целевую устремленность, выступает одной из актуальных проблем теории правотворческого процесса на всех его уровнях. Проведенное исследование связано с решением ряда исследовательских задач, в число которых входит установление целевой устремленности вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления как одной из самостоятельной стадии муниципального правотворческого процесса. Таким образом, целью проведенной работы выступает выявление системы целеполагания, присущей именно вступлению в силу и обнародования муниципальных правовых актов. Практический аспект исследования связан с совершенствованием правового регулирования муниципального правотворческого процесса. Новизна работы выражается в том, что автор обосновал, что стадия вступления в силу актов муниципального правотворчества является самостоятельной стадией муниципального правотворческого процесса, поскольку несет в себе общие и специфические цели, которые автор систематизировал и классифицировал. Ценность проведенного научного исследования обуславливается тем, что автор дополнил теоретические воззрения о муниципальном правотворческом процессе в целом и стадии вступления в силу муниципальных актов, в частности.

Ключевые слова: целеполагание, муниципальное правотворчество, муниципальный правовой акт, вступление в силу

В теории и практике муниципального правотворчества назначение института вступления в силу правотворческих актов анализируется с позиции целеполагания одноименного вида деятельности компетентных органов и должностных лиц местного самоуправления. Это обстоятельство позволяет некоторым авторам выделять в системе функциональных основ института или отрасли права целеопределяющую функцию, указывающую на некие цели, поскольку принимать нормы, как отмечает О.В. Пискунова, не имеющие целевой нагрузки, бессмысленно, а в некоторых случаях и противозаконно [1].

В этой связи А.Е. Гавришев отмечает, что для муниципального правотворчества характерно выяв-

ление уполномоченными на то органами в режиме самоорганизации воли местного населения и формирование в соответствии с нею публично-властных предписаний, закрепляемых в нормативных правовых актах муниципального уровня, признаваемых и защищаемых государством [2].

Несмотря на то что автор выделяет в качестве основополагающей цели муниципального правотворчества создание нормативных правовых актов, он, по сути, связывает целеполагание в данной сфере также с осуществлением коллективного права на местное самоуправление, когда граждане, исходя из общих интересов, коллегиально решают вопросы местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления.

Таким образом, институт вступления в силу муниципальных правовых актов выступает процессуальной формой взаимосвязи муниципального правотворчества с механизмом реализации коллективных прав, обладающих конституционной природой. Следовательно, назначение данного института неразрывно связано как с атрибутивными целями правотворческой деятельности в муниципальных образованиях, так и с целями обеспечения реализации конституционных прав и свобод, прежде всего общественно-политических.

Вместе с тем все же следует уточнить круг основных целей муниципального правотворчества, состав которых, с одной стороны, отражает назначение правотворческой деятельности в целом, а с другой – выражает специфику муниципального правотворчества как особой разновидности подзаконного правотворчества.

Как известно, правотворческая деятельность направлена на подготовку, принятие (издание) и совершенствование правовых актов, имеющих нормативный характер. Следовательно, помимо создания компетентные органы и должностные лица местного самоуправления осуществляют совершенствование муниципальных правовых актов, включая юридически значимые действия по их обновлению и отмене устаревших.

Специфика муниципальной правотворческой деятельности выражается в том, что нормативное регулирование распространяется лишь на те общественные сферы, которые обозначены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) [3] в качестве вопросов местного значения, являющихся, как отмечает И.И. Тепляков, производными от предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов [4]. Данное обстоятельство приводит к тому, что особыми целями муниципального правотворчества, ориентированными на интеграцию в правовую систему Российской Федерации и нормативно-правовую систему субъектов Российской Федерации, т.е. на внешний для их действия контур, выступают обеспечение согласованности правовых актов местной публичной власти с федеральным и региональным законодательством, а также приведение их в соответствие с вышестоящими конституционными и иными актами государственного правотворчества в случае расхождения, установленного уполномоченными органами государства.

Кроме того, территориальные и организационные основы местного самоуправления, влияющие на многочисленный состав и многообразие взаимосвязей субъектов муниципального правотворчества, нацеливают последних на обеспечение внутренней согласованности правовых актов местного самоуправления, в систему которых входят устав муни-

ципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации, иных предусмотренных в уставном порядке органов и должностных лиц местного самоуправления.

В связи с тем, что правотворчество в муниципальных образованиях имеет несколько правореализационных форматов (непосредственное муниципальное правотворчество, осуществляемое посредством местного референдума (схода граждан), опосредованное муниципальное правотворчество, возлагаемое на органы и должностные лица местного самоуправления), обеспечение преобладающей формы правового регулирования на местах тоже следует относить к специфическим внутренним целям муниципального правотворчества.

В данной правовой ситуации непосредственное муниципальное правотворчество подчиняет себе опосредованное, поскольку по требованию ч. 2 ст. 45 Федерального закона № 131-ФЗ для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, причем орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которого входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе) граждан, определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта.

Итак, целеполагание в муниципальном правотворчестве, исходя из его принадлежности к одному из видов публично-правовой деятельности, обладает сложной структурой, поскольку ее элементами выступают: а) общие цели правотворчества (правотворческой деятельности), которые заключаются в создании муниципальных правовых актов, их совершенствовании и отмене; б) внешние цели, связанные с необходимостью согласования между собой актов государственного правотворчества и актов муниципального правотворчества; в) внутренние цели, связанные с необходимостью поддержания целостности и согласованности системы муниципальных правовых актов; г) внутренние цели, связанные с обеспечением приоритета результатов непосредственного муниципального правотворчества в системе муниципальных правовых актов.

Система целеполагания в муниципальном правотворчестве является подвижной и открытой, о чем, в частности, свидетельствуют и доктринальные источники. Так, Н.П. Алешкова отмечает, что его специфика выражается в принятии (издании) муниципальных правовых актов и (или) заключении договоров (соглашений), содержащих правовые предписания,

а также в совершении юридически значимых действий в отношении действующих муниципальных правовых актов и договоров (соглашений) [5].

Казалось бы, автор разделяет позиции тех, кто полагает, что назначение муниципального правотворчества совпадает с основными целями специализированной деятельности по формированию правовых норм. Однако Н.П. Алешкова выделяет еще один правореализационный формат в виде муниципального договорного правотворчества, а значит, среди общих, внешних и внутренних целей муниципального правотворчества формируется их самостоятельная подсистема: а) создание, совершенствование и отмена норм договоров (соглашений), заключаемых между органами местного самоуправления; б) согласование актов государственного правотворчества и муниципального договорного правотворчества; в) согласование актов государственного договорного и муниципального договорного правотворчества; г) согласование актов муниципального договорного правотворчества с системой муниципальных правовых актов; д) поддержание целостности и согласованности системы актов муниципального договорного правотворчества; е) согласование актов муниципального договорного правотворчества с правовыми актами, принятыми путем прямого волеизъявления граждан.

Еще одна позиция, заслуживающая внимания, связана с тем, что в систему муниципального правотворчества, а значит, и целеполагания включаются юридически значимые действия в отношении муниципальных правовых актов, а также договоров (соглашений), заключаемых органами местного самоуправления, для которых вполне допустимо ввести теоретическую конструкцию целей-средств. Поскольку Н.П. Алешковой отмечаются изданные муниципальные правовые акты и договоры (соглашения), то юридически значимыми действиями по отношению к ним выступают, во-первых, внешние, осуществляемые, к примеру, органами государственного контроля и надзора (федеральными, региональными), и, во-вторых, внутренние, осуществляемые субъектами муниципального правотворчества (правовой мониторинг, толкование).

Однако вполне правомерно вести речь и о тех юридически значимых действиях, которые производятся на стадиях муниципального правотворческого процесса, включая их официальное опубликование (обнародование) и вступление. Их включение в систему целеполагания муниципального правотворчества связано с тем, что процесс создания правовых актов местного самоуправления обладает заданной последовательностью, упорядоченностью, относительной протяженностью во времени, результативностью, целенаправленным, вспомогательным и подчинённым (по отношению к основным целям муниципального правотворчества) характером.

Так, на этапе завершения процесса муниципального правотворчества реализуются не только его общие, внешние и (или) внутренние цели, но и достигаются те результаты (правовые и иные последствия), которые имманентны именно стадии вступления в силу муниципальных правовых актов. К ним относятся: а) конституционно значимые цели, к которым относятся защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе коллективных, участие в формировании компонентов правовой системы Российской Федерации, нормативно-правовой системы субъекта Российской Федерации, системы муниципальных правовых актов, установление режима законности и правопорядка; б) информационные цели, связанные с обеспечением возможности ознакомления или доведения до всеобщего сведения местного населения текста муниципальных правовых актов; в) социально-правовые цели, связанные с удовлетворением наиболее значимых общественных потребностей местного населения; г) публично-властные цели, связанные с формированием и закреплением в правовых формах общей воли местного населения; д) правореализационные цели, среди которых можно отметить установление устойчивых и стабильных взаимосвязей между муниципальной правотворческой и правоприменительной деятельностью, а также формирование надлежащих условий для перевода абстрактных публично-властных предписаний, содержащихся в муниципальных правовых актах, в конкретные модели поведения субъектов муниципальных правоотношений.

Итак, целеполагание в муниципальном правотворчестве является сложноустроенным, определяется его видами и их соотношением, взаимодействием с актами государственного правотворчества, а также целями-средствами, характеризующими каждую стадию муниципального правотворческого процесса.

В контексте целеполагания муниципальное правотворчество представляет собой самостоятельный вид и направление деятельности компетентных органов и должностных лиц местного самоуправления, организованный для достижения свойственных ей общих, внешних и внутренних целей, связанный с принятием (изданием) муниципальных правовых актов и (или) заключением договоров (соглашений) между органами местного самоуправления, а также совершением иных юридически значимых действий.

Литература:

1. Пискунова О.В. Функции норм российского права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – 26 с.
2. Гавришев А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на Дону, 2004. – 26 с.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 25.12.2023 г.) // Российская газета. – 2003. – № 202.
4. Тепляков И.И. Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история. Теория, практика: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2019. – 32 с.
5. Алешкова Н.П. Современное понятие муниципального правотворчества // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 5. – С. 56–62.

Goal-Setting in Municipal Law-Making (Using the Example of the Institution of Entry into Force of Municipal Legal Acts)

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

The study of the goal-setting structure in municipal law-making, which, like any organized activity, has a goal orientation, is one of the urgent problems of the theory of the law-making process at all its levels. The conducted research is connected with the solution of a number of research tasks, among which is the establishment of a target aspiration for the entry into force of law-making acts of local self-government as one of the independent stages of the municipal law-making process. Thus, the purpose of the work carried out is to identify the goal-setting system inherent in the entry into force and promulgation of municipal legal acts. The practical aspect of the study is related to the improvement of the legal regulation of the municipal law-making process. The novelty of the work is expressed in the fact that the author has proved that the stage of entry into force of acts of municipal law-making is an independent stage of the municipal law-making process, since it carries general and specific goals that the author has systematized and classified. The value of the conducted scientific research is due to the fact that the author supplemented the theoretical views on the municipal law-making process in general and the stage of entry into force of municipal acts in particular.

Key words: goal setting, municipal law-making, municipal legal act, entry into force

