

УДК 342.2

**Особенности разграничения предметов ведения и полномочий
в сфере регулирования вопросов официального опубликования
(обнародования) муниципальных правовых актов**

**Шуб А.М.**

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

Актуальность темы обусловлена необходимостью установления пределов действия принципа федерализма при государственно-правовом регулировании вопросов вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления. Целью и задачами научного исследования выступают выявление, обоснование и формирование комплексного представления о взаимосвязанных универсально-предметных конституционных и законодательных нормах, принадлежащих институту разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации, которые структурируют правовые основы и определяют основное содержание института официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов. В результате проведенного исследования предложена их авторская интерпретация, дополняющая учение об актах муниципального правотворчества в части их вступления в силу и обнародования, установлено системообразующее значение для институционализации той группы муниципальных правовых норм, которая регламентирует соответствующие общественные отношения, а также выявлена юридическая природа института официального опубликования (обнародования) актов муниципального правотворчества. Ценность представленного научного исследования выражается в том, что автор раскрыл концептуальные основы данного муниципального института, выявил его конституционно-правовые основы и их структуру, установил специфику разграничения предметов ведения и полномочий в области официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Ключевые слова: муниципальные правовые акты, официальное опубликование (обнародование)

Соотношение конституционных и законодательных основ института официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов имеет важное значение для его общей характеристики, поскольку предполагает его обязательное рассмотрение, с одной стороны, в системе разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, а с другой – в системе вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления.

Это свидетельствует о том, что одной из руководящих основ института официального опубликования актов муниципального правотворчества

является принцип федерализма, который трактуется в научном мире как: принцип государственно-территориального устройства [1]; принцип организации федеративных отношений [2]; правовой принцип организации государственной и общественной власти [3] и др.

Таким образом, принцип федерализма имеет узкое и широкое понимание. Если в узком значении его понимание ограничивается вопросами разграничения государственной власти между государством и его составными частями, то в широком – федерализм, как отмечает Л. Морено, распространяется на сферу самоуправления и раздельного правления [4].

Широкое понимание принципа федерализма актуализируется в характеристике муниципального института вступления в силу правотворческих актов местного самоуправления.

Как показывает содержание ст.ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, вступление в силу актов муниципального правотворчества прямо не относится ни к группе предметов исключительного ведения Российской Федерации, ни к группе предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Однако, наличие среди предметов совместного ведения таких сфер как обеспечение законности и правопорядка (п. 2 «б» ч. 1 ст. 72), а также общих принципов организации местного самоуправления (п. «и» ч. 1 ст. 72) позволяет предположить, что отдельные аспекты официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов могут относиться к числу «подразумеваемых полномочий» органов государственной власти в РФ.

В частности, выделение такого предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как обеспечение законности и правопорядка, обладающих качествами единства, целостности и системности независимо от формы государственного устройства, связано с тем, что нормативную основу для них на территории муниципального образования формируют все уровни публичной власти, включая местный, посредством принятия специально уполномоченными органами и должностными лицами местного самоуправления правотворческих актов с последующим их изданием в установленном порядке.

Обеспечение режима законности и правопорядка на муниципальном уровне предполагает учет множества факторов, в том числе: а) соблюдения в муниципальном правотворчестве и правоприменительной деятельности требований Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, актов федерального и регионального законодательства; б) возможность в установленных пределах конкретизировать универсально-предметные конституционные и законодательные нормы федерального значения; в) возможность в установленных пределах конкретизировать универсально-предметные конституционные и законодательные нормы регионального значения; г) возможность в установленных границах и объеме регулировать вопросы организации и деятельности муниципальной власти, не получившие своего отражения в законодательстве, но имеющие непосредственное отношение к вопросам местного значения, предметам ведения или полномочиям органов местного самоуправления.

В свою очередь, определение круга универсально-предметных законодательных норм для системы местного самоуправления, равно как и вопросов местного значения муниципальных образований,

предметов ведения или полномочий органов местного самоуправления, является сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, предметом регулирования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131-ФЗ) [5].

С этих позиций законоположения о вступлении в силу муниципальных правовых актов, предусмотренные ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, могут рассматриваться в различных ракурсах.

Во-первых, как пример универсально-предметной нормы (нормы-принципы), входящей в систему общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, на основе которой могут формироваться иные правовые принципы, имеющие руководящее значение для института официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Во-вторых, как взаимосвязанная совокупность общеобязательных для исполнения норм-правил о правомерном поведении субъектов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, местного населения (схода граждан), органов и должностных лиц местного самоуправления в области регулирования отношений по официальному опубликованию (обнародованию) и вступлению в силу актов муниципального правотворчества.

В-третьих, в качестве комплекса норм-принципов (например, об обязательном официальном опубликовании (обнародовании) муниципальных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина) и норм-правил, имеющих императивный характер для регионального и муниципального уровней организации публичной власти.

В-четвертых, как способ законодательного оформления одного из предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не нашедшего своего прямого закрепления в Конституции Российской Федерации. Речь идет о регулировании вопросов вступления в силу муниципальных правовых актов представительного органа муниципального образования о налогах и сборах, которые по требованию ч. 1 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации. Безусловно, этот вопрос также можно отнести к такому предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

В-пятых, как способ законодательного закрепления одного из предметов исключительного ведения Российской Федерации в информационном пространстве, связанного с соблюдением в муниципальном правотворчестве правового режима кон-

фиденциальности, регулируемого в федерально-законодательном порядке. Данный вывод следует из содержания ч. 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ним граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

В-шестых, в качестве законодательной основы правотворчества субъектов Российской Федерации, несмотря на то, что ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не включает положений о правовых формах и (или) организационных средствах участия субъектов Российской Федерации в рассмотрении вопросов официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Это обстоятельство объясняется тем, что, согласно правовой позиции федерального законодателя, данная предметная сфера является исключительно объектом уставного (муниципального) правового регулирования, а значит, имеет непосредственное отношение к основным атрибутам самостоятельности муниципальной власти в публично-властных правоотношениях: вопросам местного значения, предметам ведения и полномочиям органов и должностных лиц местного самоуправления.

Следовательно, субъекты Российской Федерации при регулировании вопросов организации местного самоуправления и (или) прав, обязанностей и ответственности указанных представителей муниципальной власти призваны руководствоваться федеральной законодательной моделью их нормирования, т.е. фактически воспроизводить в полном объеме положения той же ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающей условия введения в действие актов муниципального правотворчества. В результате в законодательных актах субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления доминируют универсально-предметные законодательные нормы, идентичные по своему содержанию вышеназванной федеральной норме.

Вместе с тем наличие государственных полномочий субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления предполагает, что им предоставляется некоторая свобода усмотрения при регулировании отдельных аспектов муниципальных правоотношений по вступлению в силу местных правовых актов.

Так, Закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-з «О местном самоуправлении в Воронежской области» [6] характеризуется тем, что он содержит: а) универсально-предметные законо-

дательные нормы федерального значения, преобразованные в региональные (к примеру, положение о том, что устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования)); б) отредактированные универсально-предметные законодательные нормы федерального значения, приближенные по своему содержанию к оперативным нормам (например, положение о том, что муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня официального опубликования (обнародования)); в) производные от универсально-предметных законодательных норм федерального значения, направленные на уточнение отдельных элементов института официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов (в частности, в ч. 6 ст. 22 названного Закона Воронежской области отмечается, что акты, принятые представительным органом местного самоуправления, вступают в силу в сроки, определенные уставом муниципального образования; в ч. 3 ст. 30 того же Закона Воронежской области закрепляется, что акты исполнительного органа местного самоуправления вступают в силу с даты их принятия, если иное не установлено в них самих либо не следует из федерального закона, закона Воронежской области или правовых актов представительного или исполнительного органов местного самоуправления).

Еще один подход к правовому регулированию муниципальных правоотношений по официальному опубликованию (обнародованию) актов муниципального правотворчества демонстрирует законодательство Кабардино-Балкарской Республики, основанное на концептуальной идее, согласно которой в сфере республиканского и муниципального правотворчества (правотворческого процесса) имеются общие (совместные) вопросы. В этих целях республиканский законодатель использует теоретическую и нормативную конструкцию «правовой акт в Кабардино-Балкарской Республике», который в равной мере распространяется на нормативные правовые акты Кабардино-Балкарской Республики и правовые акты муниципальных образований в ее составе.

Так, согласно Закону Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» [7] для всех видов правовых актов (государственных, муниципальных) устанавливаются одинаковые способы текстуального оформления, каждый из которых имеет свои особенности, отражаемые в соответствующих наименованиях, а именно: подлинный текст правового акта (подлинник, эталонный экземпляр); официально опубликованный текст правового акта; заверенная печатью компетентного органа (должностного лица), принявшего (издавшего, подписавшего) акт, копия правового акта, совпадающая

с его подлинником; официальный машиночитаемый текст правового акта; официальный электронный образ правового акта, являющийся копией эталонного экземпляра текста правового акта в электронном графическом формате, размещенный на официальном сайте компетентного органа (должностного лица) в информационно-телекоммуникационной сети и в иных сетевых изданиях; неофициально опубликованный текст правового акта, опубликованный (размещенный) в изданиях, не относящихся к числу источников их официального опубликования; незаверенная печатью компетентного органа (должностного лица), принявшего (издавшего, подписавшего) акт, копия правового акта, совпадающая с его подлинником.

В контексте данной законодательной нормы республиканского значения, касающейся объекта муниципальных правоотношений по официальному опубликованию (обнародованию) и вступлению в силу актов муниципального правотворчества, субъекты Российской Федерации могут обладать ограниченной свободой усмотрения в этой области. При этом муниципальные образования вправе рассматривать такие нормы в качестве универсально-предметных и воспроизводить их в своих правовых источниках.

Итак, с учетом специфики разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации законодательные основы института официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов обладают многозначной юридической природой и строением; придают данному институту межотраслевой характер; продуциру-

ют формирование и объединение муниципальных уставных норм в области официального опубликования (обнародования) и вступления в силу актов муниципального правотворчества в самостоятельное и автономное правовое образование (институт) отрасли муниципального права.

Литература:

1. Каскулов И.А. Система конституционных принципов российского федерализма // Образование и право. – 2017. – № 4. – С. 83–89.
2. Фарукшин М.Х. Федерализм. Теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юрист, 2004. – 527 с.
3. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1997. – 45 с.
4. Марено Л. Многообразие и единство в федеративных государствах мира // Политическая наука. – 2011. – № 1. – С. 149–169.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 14.02.2024) // Российская газета. – 2003. – № 202.
6. Закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-з «О местном самоуправлении в Воронежской области» // Коммуна. – 1995. – № 2–3.
7. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 г. №52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская Правда. – 2002. – № 155–156.

Peculiarities of Delimitation of Subjects of Jurisdiction and Powers in the Sphere of Regulation of Issues of Official Publication (Promulgation) of Municipal Legal Acts

Shub A.M.

Kazan (Volga Region) Federal University

The relevance of the topic is due to the need to establish the limits of the principle of federalism in the state-legal regulation of the entry into force of legislative acts of local self-government. The purpose and objectives of the scientific research are to identify, substantiate and form a comprehensive understanding of the interrelated universal-subject constitutional and legislative norms belonging to the institute for the delimitation of subjects of competence and powers in the Russian Federation, which structure the legal framework and determine the main content of the institute for the official publication (promulgation) of municipal legal acts. As a result of the conducted research, their author's interpretation is proposed, complementing the doctrine of acts of municipal law-making in terms of their entry into force and promulgation, the system-forming importance for the institutionalization of that group of municipal legal norms that regulates relevant public relations is established, and the legal nature of the institution of official publication (promulgation) of acts of municipal law-making is revealed. The value of the presented scientific research is expressed in the fact that the author revealed the conceptual foundations of this municipal institution, revealed its constitutional and legal foundations and their structure, established the specifics of the differentiation of subjects of competence and powers in the field of official publication (promulgation) of municipal legal acts.

Key words: municipal legal acts, official publication (promulgation)