

Актуальные вопросы публичного права

УДК 342.25

DOI: 10.26456/vtpravo/2024.1.055

ОБНАРОДОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИХ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Н.А. Антонова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Муниципальные правовые акты составляют часть правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации. Среди них особое место занимают муниципальные нормативные правовые акты. Федеральный закон о местном самоуправлении содержит нормы, регулирующие правотворческую деятельность органов местного самоуправления. В конце 2023 г. в названный законодательный акт были внесены изменения, касающиеся порядка обнародования муниципальных правовых актов, что вызвало на практике противоречивые подходы к применению новых норм. Объектом исследования является правовое регулирование порядка обнародования муниципальных актов. Дается характеристика изменения законодательства о местном самоуправлении в части регулирования порядка вступления муниципальных правовых актов в силу, их обнародования, выявляются причины, определяющие необходимость такого изменения. Рассматриваются способы обнародования, предусмотренные в Законе о местном самоуправлении, и анализируются способы их реализации на практике.

***Ключевые слова:** местное самоуправление, принципы местного самоуправления.*

Одной из особенностей правового регулирования местного самоуправления является то, что нормы, регулирующие деятельность этого уровня публичной власти, могут создаваться самими субъектами местного самоуправления – населением, органами, должностными лицами муниципальных образований.

Значение муниципальных правовых актов в правовом регулировании муниципальных отношений возрастает в связи с повышением роли местного самоуправления как элемента системы публичной власти, развитием муниципальных отношений.

Одно из свойств этих актов – их подзаконный характер. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления как властных органов муниципального уровня являются неотъемлемым элементом иерархической структуры системы правовых актов, частью подсистемы подзаконных нормативных актов.

При этом стоит отметить, что, когда мы говорим о нормативных правовых актах органов местного самоуправления как о подзаконных

актах, это не означает, что они должны соответствовать только закону как акту, принимаемому органом федеральной или региональной власти, но и иным нормативным актам, являющимся, в свою очередь, также подзаконными, но более высокой юридической силы. Так, существует определенная субординация актов в рамках одного муниципального образования, а именно: нормативные акты главы муниципального образования должны соответствовать не только Конституции РФ, федеральным конституционным законам, иным нормативным актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным актам субъектов Российской Федерации, но и уставу конкретного муниципального образования, а также нормативным актам представительного органа муниципального образования.

В связи с этим в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов органы местного самоуправления должны руководствоваться не только нормами закона, но и положениями нормативных актов, входящих в группу подзаконных актов. Так, в рамках темы данной статьи, правотворческий процесс в муниципальном образовании регламентируется не только Федеральным законом о местном самоуправлении, но и уставом муниципального образования, а также иными муниципальными правовыми актами.

Положения ст. 132 Конституции РФ закрепляют право органов местного самоуправления принимать решения по вопросам местного значения, а также в пределах отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти, как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации. Принятие решений по указанным вопросам осуществляется в форме подготовки издания муниципальных правовых актов.

Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные правовые акты, являясь частью правовой системы Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Говоря о процедуре разработки, принятия и дальнейшего вступления муниципальных правовых актов в силу, следует помнить о том, что к такой процедуре, как и к содержанию и оформлению таких актов предъявляются определенные требования, особенно, когда речь идет о муниципальных нормативных актах. Ряд этих требований выработан в ходе научных исследований, проводимых специалистами в области как административного, так и муниципального права

(например, требования организационно-технического характера). Ряд требований были закреплены непосредственно в законе. Так, если обратиться к Федеральному закону № 131-ФЗ, то мы найдем в нем и требование законности, предъявляемое к муниципальным правовым актам, и особые требования к актам муниципальных образований, затрагивающим вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (ст. 7), и к актам, принимаемым муниципальными органами в области благоустройства.

Однако кроме требований, которые предъявляются к содержанию муниципальных правовых актов, имеют место и требования, предъявляемые к порядку вступления актов в силу и их обнародованию. И в этой части в 2023 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены определенные изменения, которые нуждаются в анализе.

Необходимость внесения изменений в положения Закона в части регулирования порядка вступления актов в силу назревала давно. Так, в Письме Министерства юстиции РФ от 16.06.2017 г. № 08-71886/17 «Об использовании официальных сайтов органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” (сетевых изданий) в качестве безальтернативных источников официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов» было подчеркнуто, что «основным требованием, предъявляемым к опубликованию нормативных правовых актов, является критерий общедоступности, предполагающий доступ к распространяемой информации без необходимости применения специальных технических средств. В связи с неравномерным уровнем распространения информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и ограниченными возможностями доступа к данной сети некоторых категорий граждан, использование сетевых средств массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов нельзя признать полностью отвечающим названному требованию» [6].

Кроме этого, в Письме подчеркивалось вспомогательное значение электронного способа распространения официальной информации, в том числе текстов муниципальных правовых актов, по отношению к печатному.

На основании изложенного и с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации (Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.10.2016 г. № 43-АПГ16-14), Министерство юстиции РФ сделало вывод о том, что официальный сайт органа местного самоуправления не может являться единственным источником официального опубликования муниципальных правовых актов.

Появление данного Письма Министерства юстиции РФ было связано с тем, что в прежней редакции (действующей на момент издания письма) Федерального закона № 131-ФЗ было сказано, что муниципальные правовые акты вступают в силу после их официального

опубликования (обнародования). Другими словами, опубликование и обнародование рассматривались как равнозначные способы официального доведения акта до сведения населения. При этом способ такого официального доведения акта до сведения населения должен быть закреплён в уставе муниципального образования.

Но практика муниципальных образований сложилась разная. В частности, стали возникать ситуации, когда в уставы муниципальных образований включались положения об использовании официальных сайтов органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (сетевых изданий) в качестве безальтернативных источников официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов.

В 2021 г. на эту ситуацию обратил внимание Конституционный Суд РФ в своем Постановлении № 23-П от 31.05.2021 г. указанного года [5]. Поводом к рассмотрению послужила жалоба бывшего заместителя главы Администрации Свердловского района Орловской области Юрия Ефремова, пытавшегося в судах обжаловать решение Свердловского районного Совета народных депутатов о порядке перерасчета пенсии за выслугу лет муниципальным служащим. Ю. Ефремов указывал, что решение, на основании которого у него уменьшился размер пенсии, не было опубликовано в районной газете, как это предусмотрено уставом муниципального образования. Суды, в свою очередь, установили, что по уставу муниципального образования его решение было обнародовано на стенде в читальном зале центральной районной библиотеки, а также на официальном сайте администрации Свердловского района. Конституционный Суд в обоснование своей позиции указал, что «в силу объективных, в частности, финансовых причин для муниципальных образований действительно может быть затруднительным учреждение, обеспечение достаточного тиража и распространение своего печатного издания» [5]. Однако, как подчеркнул Конституционный Суд, Конституция не допускает применение нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения.

В связи с этим, Конституционным Судом РФ было рекомендовано федеральному законодателю в кратчайшие сроки урегулировать вопросы использования для официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов возможностей современного информационного пространства. В частности, Конституционный Суд указал, что законодатель может упростить механизм признания за официальными сайтами органов публичной власти статуса официального сетевого издания, а муниципальные образования вправе самостоятельно предусмотреть в интересах граждан также дополнительные способы обнародования своих документов.

В указанном выше Письме Министерства юстиции РФ обращалось внимание на то, что в Государственной Думе Федерального Собрания РФ находится проект федерального закона № 916396-6 «О внесении изменений в статьи 17 и 68 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и статью 7 Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”», предусматривающий наделение органов местного самоуправления полномочием выступать учредителями (соучредителями) муниципальных сетевых средств массовой информации, созданных для целей опубликования муниципальных правовых актов и иной официальной информации.

И вот почти в конце 2023 г. был принят Федеральный закон от 02.11.2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [1]. И теперь в новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ указывается, что муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального обнародования. Другими словами, в Законе используется один общий термин – «официальное обнародование» как способ официального доведения акта до сведения населения.

В данной ситуации следует обратить внимание на то, что законодатель выделяет три категории актов, вступление в силу которых происходит путем официального обнародования:

- 1) муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- 2) муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование;
- 3) соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления.

Особый интерес вызывают акты второй и третьей группы. Указание на них в Федеральном законе № 131-ФЗ появилось после принятия в 2017 г. Федерального закона от 18.07.2017 г. № 171 [3], внесшего изменения в Закон о местном самоуправлении. Указанным актом был расширен перечень документов, подлежащих официальному опубликованию (обнародованию), путем включения в их число муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашений, заключаемых между

органами местного самоуправления. Сделано это было с целью обеспечения большей информационной открытости и прозрачности в деятельности органов местного самоуправления.

На сегодняшний день в муниципальных образованиях создано более 11 тыс. муниципальных унитарных предприятий и около 130 тыс. муниципальных учреждений (по состоянию на 01.03.2023 г.). Идет большая работа в муниципальных образованиях по созданию муниципальных организаций, т.е. идет процесс, в основе своей имеющий формирование нормативного акта, устанавливающего правовые основы функционирования создаваемых объектов. И в этих условиях особое значение имеет вопрос законного вступления подобного рода актов в силу.

Нынешняя редакция ст. 47 Федерального закона № 131 устанавливает, что названные муниципальные правовые акты вступают в силу после официального обнародования, содержит указание на несколько видов такого обнародования. На первом месте в ряду таких видов законодатель ставит все-таки официальное опубликование. На втором месте – размещение муниципального правового акта в местах, доступных для неограниченного круга лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах). Кроме этого предусматривается и такой вариант, как размещение на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». И наконец, законодатель говорит, что возможен и иной, предусмотренный уставом муниципального образования, способ обеспечения возможности ознакомления граждан с муниципальным правовым актом. Другими словами, устанавливается неограниченное количество вариантов официального обнародования муниципальных правовых актов и соглашений.

При этом официальным опубликованием муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, согласно ч. 5 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение его полного текста в сетевом издании.

Таким образом, впервые в законодательстве о местном самоуправлении появляется норма, приравнивающая публикацию акта в сетевом издании к публикации в периодическом издании, при условии, что наименование и периодического, и сетевого издания как средств массовой информации, в которых осуществляется официальное опубликование муниципальных правовых актов и соглашений, должно быть указано в уставе муниципального образования.

Что же касается того случая, когда муниципальный правовой акт обнаружится путем его размещения в местах, доступных для неограниченного круга лиц, такие места и способ размещения текста муниципального правового акта также должны быть закреплены в уставе муниципального образования.

Предписаниями ч. 8 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования наделен полномочием в своем правовом акте доводить до всеобщего сведения перечень 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) муниципальных правовых актов.

На практике возникло разное понимание нормы об обнародовании муниципальных правовых актов в сетевом издании. Стоит отметить, что согласно Федеральному закону № 2124-1 от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации» (в ред. от 13.06.2023 г.) (далее – Федеральный закон № 2124-1) под сетевым изданием понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в качестве средства массовой информации в установленном законом порядке [4]. Появление новой редакции ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ вызвало неоднозначную реакцию муниципальных образований. В частности, вся та же пресловутая экономическая причина является препятствием на пути создания сетевого издания. Однако выход из этой ситуации имеется.

Дело в том, что официальный сайт органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» может быть зарегистрирован как сетевое издание в соответствии с Законом Российской Федерации № 2124-1. При этом, следует отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 8 Закона Российской Федерации № 2124-1, официальный сайт органа местного самоуправления, не зарегистрированный в качестве средства массовой информации, средством массовой информации не является.

При этом представляется, что предусмотренное ст. 12 Закона Российской Федерации № 2124-1 освобождение от регистрации средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления исключительно для издания их официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов, не распространяется на сетевые издания. Поскольку, исходя из вышеприведенного понятия сетевого издания, это должно быть именно зарегистрированное средство массовой информации.

Таким образом, для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного

самоуправления могут использовать свои официальные сайты органов местного самоуправления, но при условии, что они зарегистрированы как средства массовой информации (сетевые издания) в соответствии с Законом Российской Федерации № 2124-1.

В целом, новые правила правового регулирования порядка официального доведения муниципальных нормативных правовых актов до сведения населения и организаций призваны упростить данный процесс, обеспечивая его оперативность.

Список литературы

1. Федеральный закон от 02.11.2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 18.07.2017 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Федеральный закон от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 13.06.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Конституционного Суда РФ 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» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Письмо Министерства юстиции РФ от 16.06.2017 г. № 08-71886/17 «Об использовании официальных сайтов органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” (сетевых изданий) в качестве безальтернативных источников официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

Об авторе:

АНТОНОВА Нана Алиевна – доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного, административного и таможенного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

PROMULGATION OF MUNICIPAL LEGAL ACTS: NOVELTIES OF LEGISLATION AND THEIR ENFORCEMENT

N.A. Antonova

Tver State University, Tver

Municipal legal acts form part of the legal regulation of local self-government in the Russian Federation. Among them, municipal regulatory legal acts occupy a special place. The Federal Law on Local Self-Government contains norms regulating the law-making activities of local self-government bodies. At the end of 2023, amendments were made to the aforementioned legislative act concerning the procedure for the promulgation of municipal legal acts, which in practice caused contradictory approaches to the application of new norms. The object of the study is the legal regulation of the procedure for the publication of municipal acts. The article describes the changes in the legislation on local self-government in terms of regulating the procedure for the entry into force of municipal legal acts, their promulgation, and identifies the reasons determining the need for such a change. The methods of publication provided for in the Law on Local Self-Government are considered and the ways of their implementation in the law are analyzed.

Keywords: *local self-government, principles of local self-government.*

About author:

ANTONOVA Nana – Doctor of Law, Head of the Department of the constitutional, administrative and customs right of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33, 33), SPIN-code: 3179-2045, e-mail: antonova.nana@list.ru

Антонова Н.А. Обнародование муниципальных правовых актов: новеллы законодательства и их правоприменение // Вестник ТвГУ. Серия: право. 2024. № 1 (77). С. 55–63.

Статья поступила в редакцию 10.02.2024 г.
Подписана в печать 14.03.2024 г.