

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

УДК 340.13

Г.М. МУРТАЗИНА,
старший преподаватель

Бугульминский филиал Института экономики, управления и права (г. Казань)

ПОРЯДОК ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ИНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК АКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Статья посвящена освещению порядка введения в действие нормативных правовых актов и иных правовых актов органов местного самоуправления как правовых актов публичной власти.

Под местным самоуправлением современное российское законодательство понимает такую форму осуществления народом своей власти, которая обеспечивает для граждан Российской Федерации самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций. Данное понятие содержится в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [1], который определяет общие принципы организации этой формы управления на территории России. Под общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации понимаются закрепленные в нормах Конституции Российской Федерации и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и определяющие демократическую организацию местного самоуправления как института публичной

власти, принципы, соблюдение которых является обязательным для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, населения и образуемых им органов местного самоуправления в целях реализации равного права граждан Российской Федерации на местное самоуправление, обеспечения самостоятельного решения населением вопросов местного значения на территориях муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с уставами муниципальных образований.

Как известно, в советский период под влиянием идей К. Маркса и Ф. Энгельса единственной разновидностью публичной власти считалась государственная власть.

Публичная власть – принципиальное свойство любой, в том числе государственной, организации, под которой следует понимать волевые отношения, в рамках которых реализуются общезначимые, системообразующие, публичные

интересы. Наличие данной власти служит условием и гарантией сохранения целостности и нормального функционирования определенной общности.

Суть публичности власти в том, что реализацию властных полномочий она осуществляет открыто, гласно, исходя из интересов всей социальной общности, государства и граждан, которые добровольно делегировали ей данное право ("публично, от имени и в интересах всех") [2].

В соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно (путем прямого волеизъявления) и через систему публичной власти, которая осуществляется в России в формах государственной власти Российской Федерации, государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Каждый из этих уровней публичной власти организационно обособлен, то есть самостоятелен в пределах своей компетенции [3]. Примером тому может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 24.07.1996 "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", в котором отмечается, что публичная власть осуществляется посредством не только органов государства, но и "местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти" [4].

Статья 11 Конституции РФ начинается словами: "Государственную власть в Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации". Но через запятую в этой же статье продолжается перечисление и высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, которые также осуществляют власть.

Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Из этого следует, что муниципальная власть – власть негосударственная [5].

Концепция местного самоуправления, заложенная в Конституции РФ и Федеральном зако-

не "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривает, что местное самоуправление – это форма осуществления власти народа (то есть институт, обладающий публично-властными полномочиями), подлежащая реализации на всей территории Российской Федерации, а не только в местах проявления инициативы граждан. Таким образом, местное самоуправление – это публичная власть, инициированная государством. Но одновременно Конституцией РФ определено, что муниципальная публичная власть отлична от государственной власти. Существование этого отличия – в гораздо более широкой вариативности организационных форм осуществления местного самоуправления, конкретизация которых отнесена к ведению населения каждого из муниципальных образований (местных сообществ) [3].

Тем не менее, разделять государственную власть и местное самоуправление юридически ошибочно, а фактически невозможно, так как разрабатываемая концепция публичности власти народа характеризует единство этой системы, необходимым элементом которой на современном этапе развития общества является муниципальная публичная власть [5].

В механизме правового регулирования общественных отношений нормативные правовые акты органов местного самоуправления, как форма актов публичной власти, выступают главным правовым средством осуществления органами местного самоуправления власти на подведомственной территории, выражения и реализации их государственно властных полномочий и функций. Посредством нормативных правовых актов решаются, с учетом государственных интересов и интересов проживающих на их территории граждан, все вопросы местного значения, обеспечивается комплексное экономическое и социальное развитие муниципального образования.

Современную правотворческую практику России характеризует небывалая интенсивность в принятии нормативных правовых актов, в том числе и актов органов местного самоуправления. Для правильного практического примене-

ния вновь принятого, дополненного или измененного нормативного правового акта необходимо точно знать, с какого момента он вступает в силу и может применяться.

Завершающей стадией процесса нормотворчества на уровне местного самоуправления является стадия вступления нормативного правового акта в силу. В ходе ее осуществления возникают организационные отношения, способствующие введению акта в действие. Субъектами этих отношений являются население, органы местного самоуправления и должностные лица, с одной стороны, и лица, реализующие право – с другой. Объектом нормотворческих отношений стадии вступления нормативного правового акта местного самоуправления являются порядок и сроки вступления акта в силу. На уровне местного самоуправления и в субъектах местного самоуправления нет специальных актов, которые были бы направлены на регулирование рассматриваемых нами отношений. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" нет единого подхода в решении вопроса о сроках и порядке вступления в силу принятых нормативных правовых актов. Так, в ч. 8 ст. 44 этого Федерального закона сказано, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Здесь нет прямого указания на какие-то конкретные сроки вступления Устава в силу. Законы субъектов Федерации по вопросам порядка вступления в силу и обязательности правовых актов органов местного самоуправления в основном повторяют соответствующие положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Выражение "после их официального опубликования" может толковаться по-разному: и через день, и через месяц, и через год. По мне-

нию автора, должны быть указаны точные сроки опубликования и вступления в силу уставов муниципальных образований. В частности, предлагается следующий порядок вступления в законную силу этих важнейших нормативных правовых актов местного самоуправления.

Уставы муниципальных образований должны быть опубликованы в десятидневный срок со дня их государственной регистрации и вступать в силу после дня их опубликования. Исключение из этого правила должно касаться лишь обстоятельств, предусмотренных абзацем вторым ч. 8 ст. 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В этом абзаце ч. 8 ст. 44 сказано, что изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в Устав указанных изменений и дополнений. В принципе, это правильное положение, которое могло бы быть использовано при подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации о порядке разработки, принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления. Однако здесь следует обратить внимание на следующее обстоятельство. Любое изменение устава муниципального образования требует повторной регистрации его в органах юстиции.

Таким образом, изменения и дополнения, внесенные в Устав муниципального образования по поводу изменения структуры органов местного самоуправления, полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, должны влечь за собой сначала регистрацию в органах юстиции, и только после этого и после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего

муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений, этот нормативный правовой акт вступает в силу. В отношении других, кроме устава, нормативных правовых актов местного самоуправления Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" занял отсылочную позицию. В части первой ст. 47 сказано, что муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном Уставом муниципального образования.

Уставы могут устанавливать более подробную регламентацию, по сравнению с Федеральными законами и законами субъектов Федерации, положений, касающихся вступления в силу и обязательности правовых актов органов местного самоуправления.

Так, решения Городской Думы, постановления и распоряжения Мэра города Казани, Руководителя Исполнительного комитета, правовые акты иных должностных лиц местного самоуправления вступают в силу со дня их подписания, если иное не установлено самими актами [6].

Уставом г. Набережные Челны установлено, что правовые акты Главы муниципального образования, Руководителя Исполнительного комитета, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат обязательному опубликованию (обнародованию) и вступают в силу после их официального опубликования, если самими актами не установлен иной, более поздний срок вступления их в силу.

Иные правовые акты Главы муниципального образования, Руководителя Исполнительного комитета вступают в силу с момента их подписания, если самими актами не установлен иной, более поздний срок вступления их в силу [7].

Устав муниципального образования города Бугульма Бугульминского муниципального района Республики Татарстан определяет, что решения Бугульминского городского совета вступают в силу по истечении семи дней со дня их подписания Мэром города Бугульмы, если иное не определено самим решением. Правовые акты Мэра Бугульмы, руководителя Исполнительного коми-

тета муниципального образования города Бугульма и иных должностных лиц местного самоуправления вступают в силу со дня их подписания, если иное не установлено самими актами.

Уставом Кичкетанского сельского поселения Агрызского района Республики Татарстан устанавливается, что решения Совета Поселения вступают в силу по истечении десяти дней со дня их подписания, если иное не определено самим решением. Правовые акты Главы Поселения, иных должностных лиц вступают в силу со дня их подписания.

Необходимо отметить, что во многих уставах муниципальных образований отсутствует четкая регламентация порядка вступления в силу актов руководителей и должностных лиц структурных подразделений администрации муниципального образования. Но по аналогии с порядком вступления в силу правовых актов главы администрации можно полагать, что приказы и распоряжения руководителей органов и структурных подразделений администрации муниципального образования вступают в силу с момента подписания.

Достаточно неопределенно решается вопрос и о вступлении в силу муниципальных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Такие акты, как сказано в части второй ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). В уставах муниципальных образований это положение воспроизводится. Остается неясным только то, когда и в какие сроки должно наступить это "после".

Есть особая группа нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. К ним относятся акты о налогах и сборах. Акты представительных органов местного самоуправления, вводящих налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

Нормотворческие отношения стадии вступления нормативного правового акта местного самоуправления создают основу для правоприменительной деятельности полномочных органов и должностных лиц органов государства и органов местного самоуправления. В отдельных случаях они влияют на содержание механизма правоприменения. Например, в соответствии с частью первой ст. 5 Налогового кодекса РФ [8] нормативные акты представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют.

Однако нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу.

Одной из форм введения в действие решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления является направление их копий или выписок из них непосредственно исполнителям или заинтересованным лицам. В законах субъектов Федерации и уставах муниципальных образований и в самих решениях органов и должностных лиц местного самоуправления не указывается, что направление решений исполнителям является формой введения их в действие и что они начинают действовать с момента получения их адресатами. Но такой порядок введения в действие и вступления актов в силу выработан ранее многолетней практикой нормотворческой и правоприменительной деятельности местных органов государственной власти и используется органа-

ми местного самоуправления в настоящее время. Широко распространена практика введения принятых актов в действие путем выдачи отдельным гражданам выписок из принятых решений. Такой порядок введения в действие может быть применимым только относительно решений *правоприменительного характера* (выделено автором), но недопустимым для правовых актов нормативного характера, так как направление копий решений или выписок из них непосредственно исполнителям или заинтересованным лицам не дает полной гарантии того, что все адресаты их получат, и получают одновременно.

В некоторых уставах муниципальных образований встречается формулировка: "Постановления главы района вступают в силу с момента их подписания и опубликования". Само выражение "с момента их подписания и опубликования" юридически является несостоятельным. Подписание постановления и его опубликование обычно имеют разные временные даты и вряд ли эти действия можно совместить в один момент. В связи с этим исправить это выражение в соответствующих уставах можно, изложив его следующим образом: "Постановления, подписанные главой администрации, вступают в силу после дня их опубликования".

Таким образом, установление точного времени вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также их правоприменительных актов – важный элемент и в самом правотворчестве, и в правоприменении. К сожалению, сами создатели норм права демонстрируют неоднозначный подход к установлению точной даты для введения таких актов в действие.

В соответствии с вышеизложенным, по мнению автора, сохраняется острая необходимость разработки и закрепления единых правил и требований по вопросу вступления в силу нормативных правовых актов, а также индивидуальных правоприменительных актов органов местного самоуправления.

Во избежание неоднозначного подхода к решению указанных выше вопросов, по мнению автора, целесообразно разработать и принять на федеральном уровне Рекомендательный норма-

тивный правовой акт, в котором установить, что все нормативные правовые акты органов местного самоуправления вступают в силу по истечении определенного времени после дня их официального опубликования, а правоприменительные акты индивидуального характера – со дня их получения соответствующими адресатами.

Опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов помимо других целей, достигаемых в процессе нормотворчества, ставит и еще одну задачу – обеспечение максимального удобства для возможности ознакомления с вновь принимаемыми нормативными актами граждан и других субъектов права, предоставление им достаточного времени для получения информации о содержании акта. Так, в Республике Татарстан, в целях обеспечения систематизации и учета муниципальных нормативных правовых актов, конституционного права граждан на получение достоверной информации о таких актах, создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями, принят закон "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Татарстан" от 9 февраля 2009 г. № 14-ЗРТ. Включению в муниципальный регистр подлежат все действующие муниципальные нормативные правовые акты, принятые (изданные) должностными лицами и органами местного самоуправления, а также оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

В настоящее время, когда идет обновление правовой системы российского государства, реальное претворение принципа разделения властей, формирование эффективных механизмов обеспечения прав и свобод граждан – проблема опубликования и введения в действие нормативных правовых актов органов местного самоуправления приобретает особую теоретическую и практическую значимость. До тех пор, пока эти вопросы детально не урегулированы в законодательстве, будут возникать проблемы и возможности для расхождений в толковании норм о вступлении в силу нормативных правовых актов, а также и актов правоприменительного характера.

Список литературы

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. Нескородов Б.Н. Публичная власть и проблемы нравственного оздоровления общества // Гражданин и право. – 2007. – № 2.
3. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: учебник для вузов. – "Юстицинформ", 2005.
4. Российская газета. – 1997. – 6 февраля.
5. Чиркин В.Е. Российская Конституция и публичная власть народа // Государство и право. – 2008. – № 12. – С. 34.
6. Решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17 декабря 2005 г. № 3-5 "Об Уставе муниципального образования города Казани" // Казанские ведомости. – 2005. – № 291.
7. Челнинские известия. – 2005. – № 249-250.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 31.07.1998 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

В редакцию материал поступил 05.02.09.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, государственная власть, муниципальное образование.
