

# ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Макаренко Т.Н.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** информация, достоверность, полнота, систематизация, официальное опубликование, обнародование, электронное опубликование, нормативный правовой акт, муниципальный правовой акт, печатные издания, сетевые издания, официальный сайт.

## Аннотация

**Цель работы:** совершенствование научно-методической базы концепции юридической техники законодательства.

**Методы исследования:** системный и экспертный анализ, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

**Результаты:** обоснован вывод, что на федеральном уровне отсутствует единообразное правовое регулирование вопросов доступа к правовой информации, возникающих при официальном опубликовании и обнародовании муниципальных нормативных правовых актов органами местного самоуправления; проанализированы ключевые позиции Конституционного Суда РФ по данным вопросам; раскрыто соотношение понятий официального опубликования и обнародования; обоснованы предложения, направленные на реализацию конституционного требования об обязательности опубликования нормативных правовых актов в связи с выраженной позицией Конституционного Суда РФ.

EDN: YWNCVO

## Введение

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России, форму осуществления власти народом, через которую реализуется большинство прав и свобод граждан. По вопросам местного значения органами местного самоуправления (ОМС) принимаются муниципальные акты и доводятся до всеобщего сведения.

Открытость и доступность информации [5] о деятельности государственных органов и ОМС является одним из базовых конституционных принципов государства<sup>2</sup>. Обеспечение прав граждан на доступ к информации также является одним из основных принципов Стратегии<sup>3</sup> развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг.

Обеспечение открытости деятельности органов публичной власти предполагает распространение ими полной и достоверной<sup>4</sup> информации обо всех результатах и этапах реализации властных полномочий, гарантии получения в доступной форме информации о муниципальных нормативных правовых актах (МНПА) и их проектах всеми заинтересованными субъектами права.

Доступность информации о деятельности органов местного самоуправления обеспечивается размещением ОМС в сети Интернет информации о своей деятельности, распространением правовой информации, включая официальное опубликование изданных МНПА и их проектов в соответствии с положениями феде-

<sup>2</sup> Конституция РФ с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.03.2024).

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>4</sup> Ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. № 165. Действующее законодательство, регуливающее правовые отношения, возникающие в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается на принципе достоверности информации и своевременности ее предоставления.

<sup>1</sup> Макаренко Татьяна Николаевна, начальник отдела нормативных правовых актов Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, соискатель ученой степени Российского государственного университета правосудия, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: [tatyana.makarenko@scli.ru](mailto:tatyana.makarenko@scli.ru)

ральных законов от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ<sup>5</sup> и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>6</sup>.

Данными федеральными актами регулируется правовой режим открытости правовой информации и обязанность публичных органов власти размещать ее в сети Интернет, а также определение действия муниципальных правовых актов во времени, порядок и условия вступления их в силу, обязанность ОМС распространять не только нормативные, но и иные муниципальные акты. Представляется, например [3], что массив постановлений и распоряжений главы муниципального образования, главы местной администрации в части сведений о предоставленных земельных участках, проведенных контрольных мероприятиях и выданных предписаниях (но со скрытыми персональными данными) и тому подобной информации может быть оценен как *открытые данные* [2].

С официальным опубликованием неразрывно связано вступление в силу муниципальных правовых актов. Вопросы вступления в силу, опубликования и обнародования муниципальных правовых актов непосредственно регулирует ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ.

Необходимо заметить, что до внесения изменений Федеральным законом № 517-ФЗ<sup>7</sup> в ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривалось несколько способов доведения содержания муниципальных актов до всеобщего сведения, включая *официальное опубликование (обнародование)* в установленном порядке МНПА, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, как условие вступления указанных актов в силу.

Официальным опубликованием МНПА или соглашения, заключенного между ОМС, считалась первая публикация его полного текста *исключительно* в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, а опубликование (размещение) текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании рассматривалось как дополнительное к печатному изданию; использовать сетевое издание в качестве альтернативы не предусматривалось. Способы доведения содержания муниципальных актов до всеобщего сведения определялись уставом муниципального образования [10].

Законодательного разграничения и уточнения понятий и терминов «*опубликование*» и «*обнародование*» применительно к муниципальным правовым актам

<sup>5</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. 2009. № 25.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 2 ноября 2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.11.2023.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержал, конституционная норма об *официальном опубликовании* всех актов, затрагивающих права и свободы граждан, толковалась расширительно, включая в нее и возможность *обнародования* муниципальных правовых актов.

Эти положения Федерального закона № 131-ФЗ не способствовали единообразному применению законодательства в части вопросов официального опубликования и обнародования муниципальных правовых актов, тем более что определение нормативности в отношении муниципальных актов также не урегулировано законодательно. На федеральном уровне также не приводится легальной дефиниции терминов «*нормативный правовой акт*», «*муниципальный нормативный правовой акт*», отсутствуют единые законодательные требования и методические подходы к выявлению критериев нормативности правового акта, что отражается в материалах судебной практики [1].

### Основание внесения изменений. Позиция Конституционного Суда

Конституционный Суд РФ рассмотрел дело и принял Постановление № 23-П<sup>8</sup> о проверке конституционности законоположений п. 6 ч. 1 ст. 44, чч. 1 и 3 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ в той мере, в какой они в системе действующего правового регулирования служат нормативным основанием для решения вопроса об официальном опубликовании (обнародовании) МНПА. Основанием для детального рассмотрения приведенных положений Федерального закона № 131-ФЗ Конституционным Судом явилось утверждение, что указанные законоположения позволяют ОМС не публиковать официально для всеобщего сведения МНПА, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, и поэтому не соответствуют ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

К основным выводам Конституционного Суда, представленным в Постановлении № 23-П, относятся следующие.

1. При рассмотрении дела Конституционный Суд РФ исходил из ранее им установленных положений, что предусмотренное конституционное требование официального опубликования нормативных правовых актов (НПА) компетентным органом публичной власти обусловлено общепризнанным *принципом правовой определенности*, лежащим в основе отношений государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только тогда на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. № 23-П по делу о проверке конституционности п. 6 ч. 1 ст. 44, чч. 1 и 3 ст. 47 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова // Собрание законодательства РФ. 2021. № 23. Ст. 4175.

закона не освобождает от ответственности за его нарушение.

Возникающая же неопределенность относительно того, действует или не действует НПА, препятствует единообразию в его соблюдении, исполнении и применении и, как следствие, порождает противоречивую правоприменительную практику, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права, гарантий защиты конституционных прав и свобод, создает возможность злоупотреблений. При этом конституционное требование официального опубликования распространяется на все НПА, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, составляющие правовую систему России, представляет собой императивное и универсальное конституционное требование и адресовано всем органам, входящим в единую систему публичной власти, включая ОМС.

Конституция РФ не конкретизирует порядок и способы официального опубликования НПА, в частности, виды изданий (источников), в которых оно должно осуществляться, и тем самым возлагает обязанность урегулировать эти вопросы на органы публичной власти, и прежде всего — на законодателя.

2. Конституционный Суд РФ указал, что в связи с объективным изменением структуры *информационного пространства* [7, 8] и включению в перечень официальных изданий, в которых осуществляется официальная публикация НПА, сетевого издания «Официальный интернет-портал правовой информации»<sup>9</sup> (ОИППИ), позволяющего осуществлять функцию всеобщего оповещения о принятии НПА и ознакомления с ними с использованием новых информационных технологий — также возможно вступление в силу МНПА путем их опубликования (размещения) *исключительно* в официальном сетевом издании.

В качестве официального сетевого издания может использоваться официальный сайт муниципального образования, с учетом того, что действующее регулирование<sup>10</sup> связывает получение статуса сетевого издания с регистрацией сайта в качестве средства массовой информации (СМИ).

При этом возможность использовать для официального опубликования МНПА только официальное сетевое издание должна быть обусловлена исполнением в муниципальном образовании требований Федерального закона № 8-ФЗ о создании пунктов подключения к сети Интернет в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на *доступ к информации* о деятельности государственных органов и ОМС в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, ОМС, государственных и муниципальных библиотек, в других доступных для посещения местах).

3. Постановление № 23-П имеет также важное значение, поскольку в нем перед законодателем и судебной властью ставится «на вид» различие категорий *официального опубликования* и *обнародования* МНПА<sup>11</sup>.

Конституционный Суд разъяснил, что используемое понятие «*обнародование*» в Федеральном законе № 131-ФЗ приводится как дополнение или пояснение к понятию «*официальное опубликование*». По своему содержанию эти категории не тождественны, и Конституция РФ, разграничивая категории «*опубликование*» и «*обнародование*», не допускает того, чтобы закон или иной НПА, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступил бы в силу после обнародования отличным от официального опубликования способом.

Таким образом, данные законоположения, рассматриваемые в системе правового регулирования, не предполагают вступления МНПА в силу без их официального опубликования, а также наделяют муниципальные образования полномочием самостоятельно предусмотреть в интересах граждан, наряду с порядком официального опубликования МНПА, *дополнительные* способы их обнародования.

4. Конституционный Суд также принял к вниманию, что:

- тиражи официальных изданий, в которых публикуются МНПА, и их распространение должны обеспечивать реальную возможность ознакомления с такими актами, не создавая неоправданных усилий по их поиску;
- для муниципальных образований, с учетом в том числе их многообразия, в силу объективных, в частности, финансовых причин могут быть затруднительны: учреждение печатного СМИ, обеспечение достаточного тиража печатного издания, где публикуются МНПА, а также их распространение на территории муниципального образования.

Конституционный Суд также указал, что в силу *принципа единства публичной власти* нахождение вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ предполагает необходимость для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ оказывать содействие муниципальным образованиям, ресурсы которых ограничены, в обеспечении официального опубликования МНПА.

5. Конституционный Суд РФ дал рекомендацию законодателю в кратчайший срок урегулировать вопросы официального опубликования МНПА в условиях цифровизации.

На урегулирование вопросов использования для официального опубликования МНПА, затрагивающих

<sup>9</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>10</sup> Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32.

<sup>11</sup> Обнародование и опубликование: возможно обнародование без опубликования, однако опубликование всегда приводит к обнародованию. Обнародование НПА (цель достигается его официальным опубликованием) — средство, способ.

права, свободы и обязанности человека и гражданина, возможностей современного информационного пространства был дан временной период — ОМС не позднее чем через два года с момента вступления в силу Постановления № 23-П обязаны внести изменения в уставы муниципальных образований и обеспечить официальное опубликование МНПА в соответствии с выраженной позицией Конституционного Суда.

На указанный переходный период МНПА, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступившие в силу на момент вступления в силу Постановления № 23-П и в течение двух лет после его вступления в силу (но не позднее внесения изменений в устав муниципального образования в соответствии с Постановлением № 23-П) и обнародованные без их официального опубликования в порядке, установленном уставом муниципального образования, признаются действующими с момента их первоначального обнародования.

При этом такие акты могут быть признаны судами недействующими по мотиву нарушения порядка их опубликования, если будет установлено, что лицам, чьи права и свободы затрагивают данные акты, не была обеспечена возможность ознакомиться с содержанием таких актов. Кроме того, могут быть признаны судами недействующими МНПА, которые вступают в силу в течение двух лет после вступления Постановления № 23-П в силу, если на момент вступления Постановления № 23-П в силу в муниципальном образовании определен источник официального опубликования муниципальных правовых актов, однако эти акты в нем не были опубликованы.

Ознакомившись с рассмотренными выводами Конституционного Суда РФ в Постановлении № 23-П, можно предположить, что *электронная форма* опубликования правовых актов будет признана основной в целом в системе официального опубликования, а бумажная — вспомогательной и для МНПА, поскольку опубликование в официальном сетевом издании может являться достаточным и эффективным средством обнародования нормативных актов при соблюдении условий доступности, а также упрощения признания статуса официального сетевого издания для целей официального опубликования МНПА за официальными сайтами органов публичной власти.

Переход на официальное опубликование МНПА в электронной форме будет способствовать процессам *систематизации* [7] массива законодательства, поскольку при организации работы по систематизации законодательства принципиально важными являются *полнота* информационного массива (учет и фиксация всего объема информации, отсутствие пробелов) и *достоверность* информации (использование официальных источников опубликования), а также будет способствовать решению институциональной *проблемы* отсутствия единого учетного официального верифицированного государственного ресурса всех правовых актов.

Создание Единого цифрового правового регистра (ЕЦПР) [11] правовых актов РФ как источника актуальной правовой информации в электронном виде, в котором должна храниться машиночитаемая достоверная правовая информация, пригодная для автоматизированной (цифровой) обработки при применении технологий искусственного интеллекта, позволит решить задачу глобальной работы, проводимой органами публичной власти по систематизации массива законодательства России.

### Зарубежный опыт электронного опубликования правовых актов

Зарубежный опыт показывает динамику распространения практики официального электронного опубликования органами власти НПА в целях обеспечения доступа к правовой информации и доведения содержания правовых актов до своих граждан [10].

Основополагающими *принципами* при этом также являются бесплатность электронного издания, его доступность, обеспечение доступа к сети Интернет через публичные библиотеки, а также гарантированность идентичности печатной и электронной информации, т. е. ее достоверности.

Некоторые страны Европы (Бельгия, Франция, Эстония) отказались от издания бумажной версии официального журнала, оставив только его электронную форму. В других странах (Дания, Великобритания, Германия, Италия) издание электронной версии официальных печатных изданий используется как дополнительный способ опубликования.

Для многих стран (Канада, США, Великобритания, Португалия и др.) характерна множественность источников официального опубликования правовых актов, в зависимости от традиций и административно-территориального устройства страны.

Федеративные государства соблюдают двухзвенную систему нормативных актов, при которой каждая провинция, штат или земля имеет свой официальный орган печати. Кроме того, законы и подзаконные (административные) акты имеют отдельные издания.

Примеры стран, где публикация правовых актов осуществляется в электронной форме.

**Бельгия**<sup>12</sup>. Бельгийский официальный журнал<sup>13</sup> является официальным журналом в Королевстве Бель-

<sup>12</sup> По форме государственно-территориального устройства Бельгия — федеративное государство, состоящее из сообществ и регионов. Сообщества строятся по культурно-лингвистическому принципу, а регионы — по языково-территориальному. В сообществах и регионах созданы соответствующие представительные и исполнительные органы. Одновременно регионы Бельгии в административно-территориальном отношении делятся на 10 провинций. Территориальная организация местного самоуправления в Бельгии имеет 2-х уровневую структуру. Низовым уровнем местного самоуправления являются коммуны, входящие в провинции — второй уровень местного самоуправления.

<sup>13</sup> URL: [https://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst\\_justitie/organisatie/belgisch\\_staatsblad](https://justitie.belgium.be/nl/overheidsdienst_justitie/organisatie/belgisch_staatsblad)

гия, в котором публикуются законы, королевские указы, официальные уведомления. Публикация находится в ведении Федеральной государственной службы юстиции.

Бумажная версия была заменена в 2003 г. электронной версией, доступной для общественности в Интернете. Электронная версия существует только для распространения через сеть Интернет. Публикации в электронном виде являются точными копиями аутентичных копий актов на бумажном носителе.

**Франция.** Принятые правовые акты Франции публиковались в Официальном печатном издании *Journal Officiel* с 1869 г. Начиная с 2016 г. официальный журнал не публикуется в печати и доступен только на официальном веб-сайте французского правительства *Légifrance*<sup>14</sup> по распространению законодательных и иных нормативных документов, а также решений верховных судов и апелляций по французскому законодательству. Сайт предоставляет публичный доступ к действующим текстам правовых актов и к прецедентному праву.

**Португалия.** С июля 2006 г. нормативные акты вступают в силу после их официального опубликования в электронном журнале *Diário da República Eletrónico* на интернет-сайте<sup>15</sup>. Несколько заверенных печатных копий журнала передаются для сдачи на хранение в Национальный архив, Президенту, в Парламент, а также в высшие суды.

В автономных областях — на Азорских островах и Мадейре — есть свое печатное издание *Gazette: Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores (JORAA)* и Журнал Автономного региона Мадейра (*JORAM*). Они также доступны в Интернете, но в случае с *JORAM*<sup>16</sup> только печатная версия считается подлинной (официальной).

**В рамках Евросоюза.** Официальный журнал Европейского Союза (ЕС) OJEU<sup>17</sup> является официальной газетой для ЕС. С июля 2013 г. имеют юридическую силу только опубликованные в электронной форме выпуски Официального журнала. Бумажная версия больше не имеет юридической силы, за исключением случаев, когда журнал не может быть опубликован в Интернете из-за непредвиденного сбоя в работе ИТ-систем.

Кроме обеспечения официального опубликования, государства обеспечивают онлайн-доступ к принимаемым органами государственной власти правовым актам не только на собственных сайтах, но и на специальных общегосударственных сайтах.

Заметим, что официальный характер электронной публикации правовых актов признается странами повсеместно, а некоторые страны пошли по пути полного отказа от печатной версии официальных изданий и осуществляют опубликование только в электронной версии официальных изданий.

<sup>14</sup> URL: <https://www.legifrance.gouv.fr>

<sup>15</sup> URL: <https://dre.pt/dre/home>

<sup>16</sup> URL: <https://joram.madeira.gov.pt/joram>

<sup>17</sup> URL: <https://op.europa.eu/en/law>

## Позиция законодателя

Через непродолжительное время после вступления в силу Постановления № 23-П на федеральном портале проектов НПА<sup>18</sup> был размещен законопроект, направленный на урегулирование порядка опубликования муниципальных правовых актов. В первоначальном варианте законодатель прямо последовал рекомендациям Конституционного Суда РФ и в размещенном законопроекте ограничился следующими изменениями в ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ:

- официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между ОМС, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, либо первое опубликование (размещение) его полного текста в сетевом издании;
- опубликование (размещение) муниципальных правовых актов исключительно в сетевом издании должно осуществляться с учетом обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации о деятельности государственных органов и ОМС в местах, доступных для пользователей информацией;
- предусматривается возможность закрепления в уставе муниципального образования дополнительных способов обнародования муниципальных правовых актов (например, одним из способов обнародования может являться размещение муниципальных правовых актов на официальном сайте муниципального образования, на официальных сайтах иных органов публичной власти, если эти сайты не являются сетевыми изданиями).

По истечении двух с половиной лет нормативная конкретизация выводов Конституционного Суда РФ в контексте официального опубликования МНПА законодателем видоизменилась и приобрела некоторый выбор вариантов для правоприменителя.

Федеральным законом № 517-ФЗ ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ изложена в новой редакции. Законодатель оперирует следующими терминами для муниципальных правовых актов: «официальное обнародование», «обнародование», «официальное опубликование», «опубликование», «публикация», «размещение», а также разделяет источники и виды изданий в зависимости от выбранного способа доведения муниципального акта до всеобщего сведения.

Новая редакция ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ определяет, что МНПА, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между ОМС, вступают в силу после их официального обнародования.

<sup>18</sup> URL: <https://regulation.gov.ru/>

Под *обнародованием* муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между ОМС, понимается:

- официальное опубликование муниципального правового акта;
- размещение муниципального правового акта в местах, доступных для неограниченного круга лиц (в помещениях государственных органов, ОМС, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах);
- размещение на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- иной предусмотренный уставом муниципального образования способ обеспечения возможности ознакомления граждан с муниципальным правовым актом, в том числе соглашением, заключенным между ОМС.

*Официальным опубликованием* муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между ОМС, считается *первая публикация* его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или *первое размещение* его полного текста в сетевом издании.

Если официальное опубликование муниципального правового акта, в том числе соглашения, осуществляется в сетевом издании, в муниципальном образовании (МО) в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к сети Интернет в местах, доступных для их использования неограниченным кругом лиц без использования ими дополнительных технических средств.

Наименование периодического печатного и (или) сетевого издания (СМИ), в которых осуществляется официальное опубликование муниципальных правовых актов, в том числе соглашений, указываются в уставе МО.

Перечень периодических печатных изданий, сетевых изданий (СМИ), в которых осуществляется обнародование (за исключением официального опубликования) муниципальных правовых актов, в том числе соглашений, доводится до всеобщего сведения путем опубликования правового акта главы МО. Представляется, что для корректного применения ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ в данном виде потребуется разъяснение уполномоченных органов федеральной власти.

Вместе с тем следует рассматривать данные законоположения в системе правового регулирования с учетом позиции Конституционного Суда РФ, высказанной в Постановлении № 23-П, что МНПА не предполагают вступления в силу без их официального опубликования, а ОМС предусматривают, наряду с порядком официального опубликования МНПА, *дополнительные* способы их *обнародования* в интересах граждан.

Поэтому закрепление в уставе МО формулировки «*официальное опубликование (обнародование)*» для вступления в силу МНПА и соглашений будет противоречить ч. 2 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ, а наличие в уставе положений о вступлении в силу муниципальных актов и соглашений указанными в п. 2—4 ст. 47 Федерального закона № 131-ФЗ дополнительными способами их обнародования или отсутствие в уставе МО норм об официальном опубликовании повлечет отказ в регистрации такого устава в соответствии с законодательством<sup>19</sup> о государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Следовательно, в уставе МО могут быть указаны в качестве источника официального опубликования:

- периодическое печатное издание, распространяемое в соответствующем МО, и сетевое издание (СМИ);
- только периодическое печатное издание, распространяемое в соответствующем МО;
- только сетевое издание (СМИ).

В уставе МО могут быть определены как одно, так и несколько периодических печатных изданий, распространяемых в соответствующем МО, и (или) сетевых изданий (СМИ), в которых осуществляется официальное опубликование муниципальных актов и соглашений.

Уточним: если в МО в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ не обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к сети Интернет в местах, доступных для их использования неограниченным кругом лиц без использования ими дополнительных технических средств, официальное опубликование муниципального правового акта и соглашения не может осуществляться в сетевом издании (СМИ).

Следует заметить, что для приведения в соответствие терминологии по тексту Федерального закона № 131-ФЗ законодатель в нарушение юридической техники пояснений к применению или изменений не предусмотрел, и термины ст. 47 в новой редакции не пересмотрены в иных действующих положениях Федерального закона № 131-ФЗ, где продолжает использоваться рассмотренное Конституционным Судом РФ понятие «*официальное опубликование (обнародование)*», в частности, в ст. 22 — «Местный референдум»; ст. 23 — «Муниципальные выборы»; ст. 24 — «Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования»; ст. 25 — «Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования»; ст. 26.1 — «Инициативные проекты»; ст. 28 — «Публичные слушания, общественные обсуждения»; ст. 29 — «Собрание граждан»; ст. 30 — «Конференция граждан

<sup>19</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3108.

(собрание делегатов)»; ст. 44 — «Устав муниципального образования»; ст. 69.4 — «Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления»; ст. 74.1 — «Удаление главы муниципального образования в отставку».

### Заключение

Введение новых понятий в нарушение юридической техники и не закреплённых официально легальных дефиниций терминов не способствует единому подходу и устранению пробелов в правовом регулировании и, соответственно, не способствует задачам систематизации законодательства РФ, развитию *института электронного опубликования* правовых актов и созданию условий для размещения машиночитаемых текстов правовых актов [4], а равно и укреплению конституционных гарантий реализации прав и законных интересов субъектов права в сфере представления правовой информации.

В условиях построения правового государства должны строго соблюдаться требования к технике подготовки как проектов федеральных законов, так и других НПА, к качеству их оформления. Точность и ясность формулировок правовых актов, их последовательность и логическая связь, использование единых приемов изложения юридических предписаний опре-

деляют *эффективность* их действий [7], не допускают *неопределённости* применения.

Информационное право как одна из наиболее динамично развивающихся отраслей российского права и его институты, включая институт электронного опубликования, сейчас переживают революционные изменения. Наиболее характерными для отрасли информационного права, учитывающими ее специфику, наряду с общеотраслевыми и межотраслевыми принципами права, являются такие принципы-постулаты, как: свободное обращение информации, открытость или публичность информации, баланс информационных интересов личности, общества и государства при приоритетности интересов личности [6].

При сохраняющихся темпах *цифровизации* [9] государство и общество находятся в состоянии вынужденной перестройки инфраструктур. Разумеется, старые методы и подходы уже не так эффективны, новые еще не полностью сформированы, однако это тот момент, когда регуляторы и нормотворцы должны активно «прислушиваться» к информационному праву. Совместными усилиями можно сформировать новые подходы, базирующиеся на основополагающих принципах для развития отрасли в целом и, в частности, института электронного опубликования правовых актов, предназначенного для реализации определенной информационной функции государства.

Рецензент: **Ловцов Дмитрий Анатольевич**, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики Российского государственного университета правосудия, г. Москва, Российская Федерация.  
E-mail: [dal-1206@mail.ru](mailto:dal-1206@mail.ru)

### Литература

1. Атагимова Э.И., Борисова И.А., Макаренко Т.Н., Сарапкина Е.Н. Проблемы определения нормативности муниципальных правовых актов, подлежащих включению в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (с учетом судебной практики) // Мониторинг правоприменения. 2020. № 1. С. 8—15. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-08-15.
2. Борисов Р.С., Ефименко А.А. Анализ федерального законодательства об ограничении публикации открытых данных // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 42—47.
3. Дамм И.А., Роньжина О.В., Акунченко Е.А., Волкова М.А., Корхов А.В. Открытость и доступность информации о правотворческой деятельности органов местного самоуправления в России // Российский юридический журнал. 2018. № 6. С. 85—97.
4. Лахтин С.Е., Цимбал В.А., Амелёнков А.А. Классификация форматов данных электронных документов для сериализации правовых актов в машиночитаемой форме // Правовая информатика. 2023. № 3. С. 75—88. EDN: RDXGWO.
5. Ловцов Д.А. Лингвистическое обеспечение правового регулирования информационных отношений в инфосфере II. Качество информации // Информационное право. 2015. № 2. С. 52—60.
6. Ловцов Д.А. Эффективность правовых эргасистем в инфосфере // Правовая информатика. 2020. № 1. С. 4—14. DOI: 10.21681/1994-1404-2020-1-04-14.
7. Ловцов Д.А. Информационная теория эргасистем. Тезаурус : монография. М. : Наука, 2005. 248 с. ISBN 5-02-033779-X.
8. Ловцов Д.А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере : монография. М. : РГУП, 2016. 316 с. ISBN 978-5-93916-505-1.

9. Ловцов Д.А. Цифровая трансформация инфосферы правовых эргасистем и оценка защищенности привилегированной информации // Образовательное и правовое пространство цифрового мира: современность, перспективы и безопасность : монография. Краснодар : СКФ РГУП, 2023. С. 9—17. ISBN 978-5-907663-78-7.
10. Макаренко Т.Н., Сарапкина Е.Н., Благовещенский Н.Ю. Актуальные вопросы официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов // Тр. Междунар. науч.-практ. конф. «Право и информация: вопросы теории и практики» (26 ноября 2021 г.) / Президентская библиотека им. Б.Н. Ельцина. СПб. : ПБ им. Б.Н. Ельцина, 2022. С. 109—120.
11. Макаренко Т.Н., Сарапкина Е.Н. Оптимизация официального опубликования нормативных правовых актов в электронном виде // Правовая информатика. 2023. № 3. С. 97—110. EDN: QUSYEZ.

## **CHANGES IN THE SYSTEM FOR OFFICIAL PUBLISHING OF LEGAL REGULATIONS IN ELECTRONIC FORM: THE MUNICIPAL LEVEL**

*Tat'yana Makarenko, Head of the Legal Regulations Department of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, external Ph.D. student at the Russian State University of Justice, Moscow, Russian Federation, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: [tatyana.makarenko@scli.ru](mailto:tatyana.makarenko@scli.ru)*

**Keywords:** *information, reliability, completeness, systematisation, official publication, promulgation, electronic publication, legal regulation, municipal regulation, printed publications, online publications, official website.*

### **Abstract**

*Purpose of the work: improving the scholarly and methodological basis for the concept of legal technique of the legislation.*

*Methods used in the study: system and expert analysis, the comparative legal and formal legal methods.*

*Study findings: a conclusion is justified that at the federal level there is a lack of single legal regulation of questions of access to legal information which arise in official publishing and promulgation of municipal regulations by local self-government bodies. The key positions of the Constitutional Court of the Russian Federation concerning the said questions are analysed. The relation between the concepts of official publishing and promulgation is expounded. A justification is given for proposals aimed at the implementation of the constitutional requirement on mandatory publishing of legal regulations due to the position expressed by the Constitutional Court of the Russian Federation.*

### **References**

1. Atagimova E.I., Borisova I.A., Makarenko T.N., Sarapkina E.N. Problemy opredeleniia normativnosti munitsipal'nykh pravovykh aktov, podlezhashchikh vklucheniui v federal'nyi registr munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov (s uchetom sudebnoi praktiki). Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 1, pp. 8–15. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-08-15 .
2. Borisov R.S., Efimenko A.A. Analiz federal'nogo zakonodatel'stva ob ogranichenii publikatsii otkrytykh dannykh. Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie, 2022, No. 2, pp. 42–47.
3. Damm I A., Ron'zhina O.V., Akunchenko E.A., Volkova M.A., Korkhov A.V. Otkrytost' i dostupnost' informatsii o pravotvorcheskoi deiatel'nosti organov mestnogo samoupravleniia v Rossii. Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2018, No. 6, pp. 85–97.
4. Lakhtin S.E., Tsimbal V.A., Amelenkov A.A. Klassifikatsiia formatov dannykh elektronnykh dokumentov dlia serializatsii pravovykh aktov v mashinochaemoi forme. Pravovaia informatika, 2023, No. 3, pp. 75–88. EDN: RDXGWO.
5. Lovtsov D.A. Lingvisticheskoe obespechenie pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere II. Kachestvo informatsii. Informatsionnoe pravo, 2015, No. 2, pp. 52–60.
6. Lovtsov D.A. Effektivnost' pravovykh ergasistem v infosfere. Pravovaia informatika, 2020, No. 1, pp. 4–14. DOI: 10.21681/1994-1404-2020-1-04-14 .
7. Lovtsov D.A. Informatsionnaia teoriia ergasistem. Tezaurus : monografiia. M. : Nauka, 2005. 248 pp. ISBN 5-02-033779-Kh.



8. Lovtsov D.A. Sistemologiya pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere : monografiia. M. : RGUP, 2016. 316 pp. ISBN 978-5-93916-505-1.
9. Lovtsov D.A. Tsifrovaia transformatsiia infosfery pravovykh ergasistem i otsenka zashchishchennosti privilegirovannoi informatsii. Obrazovatel'noe i pravovoe prostranstvo tsifrovogo mira: sovremennost', perspektivy i bezopasnost' : monografiia. Krasnodar : SKF RGUP, 2023, pp. 9–17. ISBN 978-5-907663-78-7.
10. Makarenko T.N., Sarapkina E.N., Blagoveshchenskii N.Iu. Aktual'nye voprosy ofitsial'nogo opublikovaniia (obnarodovaniia) munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov. Tr. Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. "Pravo i informatsiia: voprosy teorii i praktiki" (26 noiabria 2021 g.). Prezidentskaia biblioteka im. B.N. El'tsina. SPb. : PB im. B.N. El'tsina, 2022, pp. 109–120.
11. Makarenko T.N., Sarapkina E.N. Optimizatsiia ofitsial'nogo opublikovaniia normativnykh pravovykh aktov v elektronnom vide. Pravovaia informatika, 2023, No. 3, pp. 97–110. EDN: QUSYEZ.