

ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОИНТЕРПРЕТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Болотова Татьяна Викторовна

аспирант Северо-западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации, РФ, г. Санкт-Петербург

The issues of law interpretation of municipal regulations

Tatiana Bolotova

Post-graduate student of North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia, St.Petersburg

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению специфических черт правоинтерпретации в ракурсе деятельности местного самоуправления. Автор анализируются причины малоизученности указанного правового явления, выявляются его характерные черты и формулируются существующие на сегодняшний день проблемы правоинтерпретации муниципальных правовых актов.

Abstract. The article is devoted to the consideration of specific features of law interpretation in terms of the activities of local self-government. The author analyzes reasons for the lack of knowledge of this legal phenomenon, identifies its characteristic features and formulates problems of law interpretation of municipal legal acts that exist nowadays.

Ключевые слова: правоинтерпретация; муниципальное образование; правовые акты.

Keywords: law interpretation; municipal formation; legal acts.

Исследования, направленные на выявление специфики «базовых» правовых явлений в фокусе муниципальной правовой жизни, имеют как теоретическую, так и практическую значимость, поскольку исключительно посредством соотнесения адекватного представления о правовом

институте (во всём многообразии его проявлений) с абстрактно определёнными формулами юридических норм возможно сделать достоверные выводы о перспективах развития и приоритетных направлениях совершенствования законодательной базы. Всё вышеперечисленное в полной мере может быть отнесено к институту правоинтерпретации.

Общая теория правоинтерпретационной деятельности основательно разработана в юридической науке. Проблематике толкования правовых актов посвящено значительное количество исследований, результатом которых стала выработка понятийного аппарата по рассматриваемому вопросу, выделение специфических черт, как самого процесса толкования, так и правоинтерпретационных актов, представляющих собой его результат. Основы отечественного научного подхода к юридическому толкованию правовых актов были заложены в трудах Воеводина П.Д., Вопленко Н.Н., Пиголкина А.С., Чарданцева А.Ф.».

Учёными-правоведами были сформулированы основные постулаты теории толкования правовых актов, согласно которым под термином «толкование права» в отечественной правовой науке традиционно понимается деятельность, направленная на установление истинного смысла юридических норм и разъяснение их содержательных требований. Юридический акт толкования, соответственно, определяется в теории права как акт, разъясняющий правовую норму.

Правоинтерпретационную деятельность муниципальных образований, несмотря на признаваемую правоведами регулятивную ценность данного правового феномена, нельзя причислить к числу детально изученных юридической наукой категорий.

Существующая исследовательская ситуация может быть объяснена как отсутствием массового характера деятельности по толкованию правовых актов на местном уровне публичной власти (количественная составляющая актов толкования в общем объёме муниципальных правовых актов весьма незначительна), так и значительной разнородностью подходов к правоинтерпретационной деятельности, которую демонстрируют собой муниципальные акты толкования права.

Рассматривая проблематику муниципальной правоинтерпретационной деятельности, прежде всего, следует обратить внимание на специфику правовых актов муниципальных образований, отнесённых классической отечественной правовой теорией к категории «нетипичных» источников права ввиду особенностей субъекта правотворчества (негосударственные образования), а также отсутствия чётких правил юридической техники и правотворческих процедур [11]. Соответственно, в общей теории права, органы (должностные лица) местного самоуправления зачастую не указываются в качестве субъектов толкования права, и формулирование ключевых понятий осуществляется без учёта муниципальной правоинтерпретации.

В качестве своего рода иллюстрации указанной исследовательской позиции (получившей весьма широкое распространение) может быть приведено определение толкования, как «особого вида деятельности государственных органов, должностных лиц, граждан и их объединений, направленного на раскрытие смыслового содержания правовых норм и на выявление содержащейся в них государственной воли» [9, с. 691].

Также отчётливо характеризует распространённую в отношении субъектов толкования доктринальную позицию понятие интерпретационных актов, как «правовых актов компетентных государственных органов, содержащих результат официального толкования» [14, с. 463].

Вместе с тем, поскольку правовые акты муниципальных образований включены в правовую систему Российской Федерации, представляется обоснованным рассматривать своеобразие муниципальной правоинтерпретационной деятельности относительно выработанных в правовой доктрине базовых понятий и признаков толкования правовых актов.

Таким образом, признанное в юридической науке определение толкования правовых норм как «...деятельности по установлению содержания правовых норм для их реализации» [1, с. 502] в полной мере может быть применено к правоинтерпретационной деятельности муниципальных

образований.

Исследуя муниципальную правоинтерпретационную деятельность с точки зрения классической дихотомии - «официальное» и «неофициальное» толкование - обращает на себя внимание отсутствие ясности по вопросу о субъектах муниципального официального толкования.

Исходя из базовой теоретической установки, определяющей официальное толкование, как осуществляемое компетентными субъектами и имеющее обязательный характер, следует указать на то, что определение официального муниципального толкователя иногда может быть весьма затруднительно в силу отсутствия на муниципальном уровне актов, закрепляющих данный вопрос в компетенции того или иного органа (должностного лица) местного самоуправления.

В такой ситуации, как правило, употребляется общетеоретический принцип, согласно которому официальное толкование осуществляет орган (должностное лицо), установивший норму права. Таким образом, с точки зрения общей теории толкования права, речь идёт об аутентическом толковании - «...толковании компетентным субъектом, который ранее установил разъясняемые нормы. При этом правотворческий орган полагает, что для устранения неясности смысла права или трудности реализации норм, не следует прибегать к созданию новых дополнительных норм, а достаточно дать собственное аутентическое их толкование» [4, с. 43].

Широкое распространение на муниципальном уровне получила практика делегированного толкования, предполагающего праворазъяснительную деятельность субъекта, не являющегося правотворцем.

Прибегая к данному виду толкования, функции правоинтерпретации зачастую закрепляют за правовыми службами муниципального образования.

Кроме того, толкование далеко не всегда осуществляется уполномоченными на то органами (должностными лицами), и зачастую формулируется тем субъектом, который ответственен за реализацию соответствующего правового предписания на территории муниципального образования.

Нередкой также является ситуация, когда в качестве причины, обуславливающей невозможность издания правоинтерпретационного акта, выступают сложности с определением компетентного толкователя в ситуации, когда издавший соответствующую норму орган был упразднён (учитывая, что при такой замене вопросы полномочий толкования актов «упразднённого органа», как правило, не регламентируются).

Таким образом, оценивая муниципальную правоинтерпретационную деятельность, весьма уместно её рассмотрение в качестве правоприменительного толкования, определяемого юридической доктриной как «.. комплексное обобщающее понятие как официального, так и неофициального толкования, осуществляемое в связи с правоприменительной деятельностью и имеющее в зависимости от субъектов и целей их деятельности достаточно различающееся значение: обязательное и необязательное, аргументирующее и объясняющее, общее и индивидуальное ...» [4, с. 47].

Особого внимания также заслуживает проблематика видов толкования в муниципальной правоинтерпретационной деятельности, поскольку некоторые из способов (приёмов) толкования приобретают в данном ракурсе отчётливое своеобразие, некоторые из них используются наиболее активно, другие же редко применимы, как ввиду объективных, так и ввиду субъективных причин.

Рассуждая о специфике применения муниципальными образованиями тех или иных правоинтерпретационных способов, очевидно преобладание «базовых» методов, таких как филологическое и логическое толкование. Вместе с тем, невозможно обойти исследовательским вниманием особенности некоторых способов толкования, в частности, систематического толкования муниципальных нормативных актов, проистекающие из их

иерархической позиции в системе правовых актов Российской Федерации.

В силу положения, закреплённого в ст. 15 Конституции Российской Федерации, детализированного в ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон №131-ФЗ) [15], правовые акты органов (должностных лиц) местного самоуправления не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Таким образом, системное толкование муниципальных правовых актов, помимо рассмотрения совокупности правовых норм соответствующего муниципального образования, безусловно, осуществляется с учётом положений Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных нормативных правовых актов.

Кроме того, в данном аспекте важно учесть неоднородность правовой силы различных муниципальных правовых актов. Так, согласно ст. 43 Федерального закона № 131-ФЗ Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе) граждан, являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. Правовая же конкуренция между положениями актов исполнительного и представительного органов местного самоуправления решается законодателем в пользу последнего.

Среди способов толкования, наиболее редко встречающихся в муниципальной правоинтерпретационной практике, выступают социологическое и историческое толкование.

В качестве фактора, обуславливающего такую ситуацию, выступает необходимость обладания значительным количеством теоретических знаний и точными фактическими данными, в силу чего к уровню профессиональной подготовки правоинтерпретатора и его обеспеченности фактологической базой предъявляются особые, повышенные требования. В результате, в целях недопущения толкования «ненадлежащего качества», муниципальные органы и должностные лица предпочитают устранить имеющиеся неясности, противоречия посредством издания нового акта (при признании «проблемного документа» утратившим силу).

Помимо изложенного, комплексный анализ осуществляемой на муниципальном уровне деятельности по толкованию норм права, отчётливо выявляет факторы, оказывающие значительное влияние на правоинтерпретационную активность муниципальных образований.

Безусловно, деятельность конкретного муниципального образования по толкованию правовых норм находится в неразрывной связи с такими объективными обстоятельствами как вид и масштабы муниципального образования. В качестве такого рода характеристик могут быть рассмотрены: численность населения, размеры территории, экономическая состоятельность муниципального образования (поселения)... Влияние указанных факторов на правоинтерпретационную деятельность крайне велико.

Субъективное начало в рассматриваемой сфере муниципальной деятельности может быть представлено как активной позицией местной власти, демонстрирующей готовность применять различные правовые средства в целях обеспечения эффективного правового регулирования на соответствующей территории, так и инициативностью населения, побуждающего органы местного самоуправления к детализации правовых позиций по определённым резонансным вопросам.

Особого рассмотрения заслуживает также вопрос о возможности оценки правоинтерпретационной активности муниципальных образований, основываясь на количественном выражении актов толкования в общем числе правовых актов муниципальных образований.

В данной связи, крайне важно отличать отсутствие правоинтерпретационной деятельности от отсутствия правоинтерпретационных актов (документов), ни коей мере не свидетельствующее

об отсутствии процесса уяснения и разъяснения муниципальных правовых норм.

Как неоднократно отмечалось классиками отечественной юридической доктрины: «Можно запретить писать «толкования к закону», но нельзя запретить самое толкование, потому что всякий кто применяет закон, дает ему применение сообразно тому, как он его понимает, - а это уже и есть толкование» [17, с. 728]. Так же уместно напомнить характеристику юридического толкования права, принадлежащую С.С. Алексееву, утверждавшему, что «Юридическое толкование - обязательный момент или этап в процессе действия юридических норм. Толкование занимает важнейшее место в сложных процессах воздействия права на жизнь, взаимодействия закона с реальными отношениями, с поступками людей, с пониманием и усвоением ими юридических норм... Именно в толковании права следует видеть фокус юридических знаний в их соотношении с жизнью и юридической практикой» [2, с. 126].

Принимая во внимание относительную процедурную простоту и оперативность муниципального правотворчества (в сравнении с правотворчеством на более высоких уровнях публичной власти), представляется очевидным, что в большинстве случаев необходимость толкования муниципальных актов приводит к их замене новыми, учитывающими возникшие в практической деятельности затруднения.

Таким образом, интерпретационные муниципальные правовые акты в форме официальных юридических документов крайне важно рассматривать лишь как частное проявление муниципальной правоинтерпретационной деятельности, которая неразрывно связана с каждодневным функционированием институтов местного самоуправления.

Список литературы:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. -2-е изд., перераб. и доп. -М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. - 760 с.
2. Алексеев С.С. Право: -азбука-теория-философия: опыт комплексного исследования. - М.: «Статут», 1999. - 710 с.
3. Воеводин П.Д. Толкование норм советского социалистического права. -М., 1950.
4. Вопленко Н.Н. Виды и акты официального толкования права // Ленинградский юридический журнал. - 2008. - № 2. - С. 29-54.
5. Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. - М., 1976. - 119 с.
6. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник / Т.В. Кашанина. - 2-е изд., пересмотр. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. - 496 с.
7. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.constitution.ru/> (Дата обращения 06.12.2018.)
8. Корсакова С.В. Правоинтерпретационная политика в сфере местного самоуправления: муниципально-правовой уровень // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 10.
9. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. - М.: Проспект, 2001. - 656 с.
10. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. - 2013. - № 3. - С. 84-99.
11. Петров К.В., Сапун В.А., Смирнова М.Г. Нетипичные источники российского прав // Российский юридический журнал. - № 1. - 2009. - С. 7-16.

12. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962. – 166 с.
13. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нарсесянц. – М.: Норма, 2008. – 528 с.
14. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. - 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 496 с.
15. Федеральный закон №131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. – N 40 – ст. 3822.
16. Черданцев А.Ф. Толкование советского права. – М., 1979. – 168 с.
17. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: учебное пособие. – Т. 1. – М., 1995.