

# ТЕМА 2. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

1. Понятие и виды муниципальных правовых актов.
2. Правовая природа устава муниципального образования и его место в системе муниципальных правовых актов: предмет регулирования, порядок принятия, регистрации и вступления в силу.
3. Акты представительного органа, ГМО, местной администрации, иные МПА.
4. Порядок принятия, опубликования (обнародования) и вступления в силу МНПА
5. Регистр МНПА

# МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ (МПА): НОРМАТИВНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ И МЕСТО В СИСТЕМЕ НПА

---

Ст.2 ФЗ № 131:

МПА – решения, принимаемые в рамках реализации компетенции муниципальные образования, обязательные для исполнения на всей его территории, документально оформленные, имеющие общеобязательный или индивидуальный характер

Нормативные МПА составляют взаимосогласованную иерархическую систему, являющуюся частью единой системы нормативно - правовых актов, объединяющей также федеральные нпа и нпа субъектов РФ на основе принципа верховенства Конституции и законов.

Ср.: Нормативные МПА и соглашения о передаче осуществления части полномочий

# ВИДЫ МПА ПО ХАРАКТЕРУ ЮРИДИЧЕСКОГО ДЕЙСТВИЯ

## Муниципальные правовые акты

### Нормативные

- Положение о порядке участия МО в организациях межмуниципального сотрудничества, утв. решением ПО МО
- Положение об организации деятельности старост, общ.советов

- Антискоррупционная экспертиза (и ОРВ)
- Обжалование в порядке нормоконтроля – производство о признании недействующими НПА
- Включение в регистр МНПА

### Индивидуальные:

- Решение ПО о назначении ГМА по контракту
- Решение ПО об удалении в отставку ГМО

Производство по делам об оспаривании решений, действий, бездействия органов и ДЛ МСУ, иных уполномоченных организаций



# ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ И НЕНОРМАТИВНЫХ АКТОВ

Понятие административного акта как основного предмета обжалования в делах об оспаривании ненормативных актов и действий

В российском законодательстве: решения, действия, бездействие административных органов (КАС РФ)/ ненормативные решения, действия, бездействие (АПК РФ):

- публично-правовое значение;
  - внешнее действие;
  - индивидуально регулятивное значение (конкретные адресаты);
  - конкретный характер (конкретный случай применения)
- ? абстрактно индивидуальные акты (конкретный адресат абстрактных правил);
- ? общие распоряжения (конкретный случай применения для неопределенного круга адресатов)

Ср.: Проект планировки территории, межевания территории, об установлении границ зон с особыми условиями?

Постановление Пленума ВАС РФ от 31.07.2013 №58

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНЫХ МПА И ИХ ПРИЗНАКИ

Характеристика МНПА:

- источник муниципального права;
- акты публичной власти;
- ▣ акты управления (форма выражения управленческой деятельности МСУ);
- ▣ общерегулятивное воздействие,
- ▣ абстрактный характер: рассчитаны на неопределенный круг лиц и на неограниченное количество случаев применения
- ▣! Ср.: в России в предмет административного судебного нормоконтроля включаются:
  - ▣ законы субъектов РФ;
  - ▣ акты, «обладающие нормативными свойствами», хотя и не соответствующие требованиям к НПА по форме, субъекту принятия, порядку принятия и опубликования (напр.: письма-разъяснения ФНС, выходящие за рамки актов информационно-разъяснительного характера, Пост. КС РФ от 31.03.2015 № 6-П по жалобе ОАО «Газпром нефть»)
- ▣ подзаконные акты:
  - конституционность,
  - законность,
  - изданные органами и должностными лицами МСУ в пределах компетенции),
  - общеобязательность.



# СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ НПА ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЕ

Акты высшей  
юридической силы  
– первый уровень

- Устав МО, акты о внесении изменений и дополнений в устав
- НПА, принятые на сходе, местном референдуме  
Ч.2 ст.43 ФЗ №131

Второй  
уровень

- НПА представительного органа МО по вопросам компетенции представительного органа – на основе и во исполнение законов, устава МО, решений местного референдума  
ч.3 ст.43 ФЗ №131

Третий  
уровень

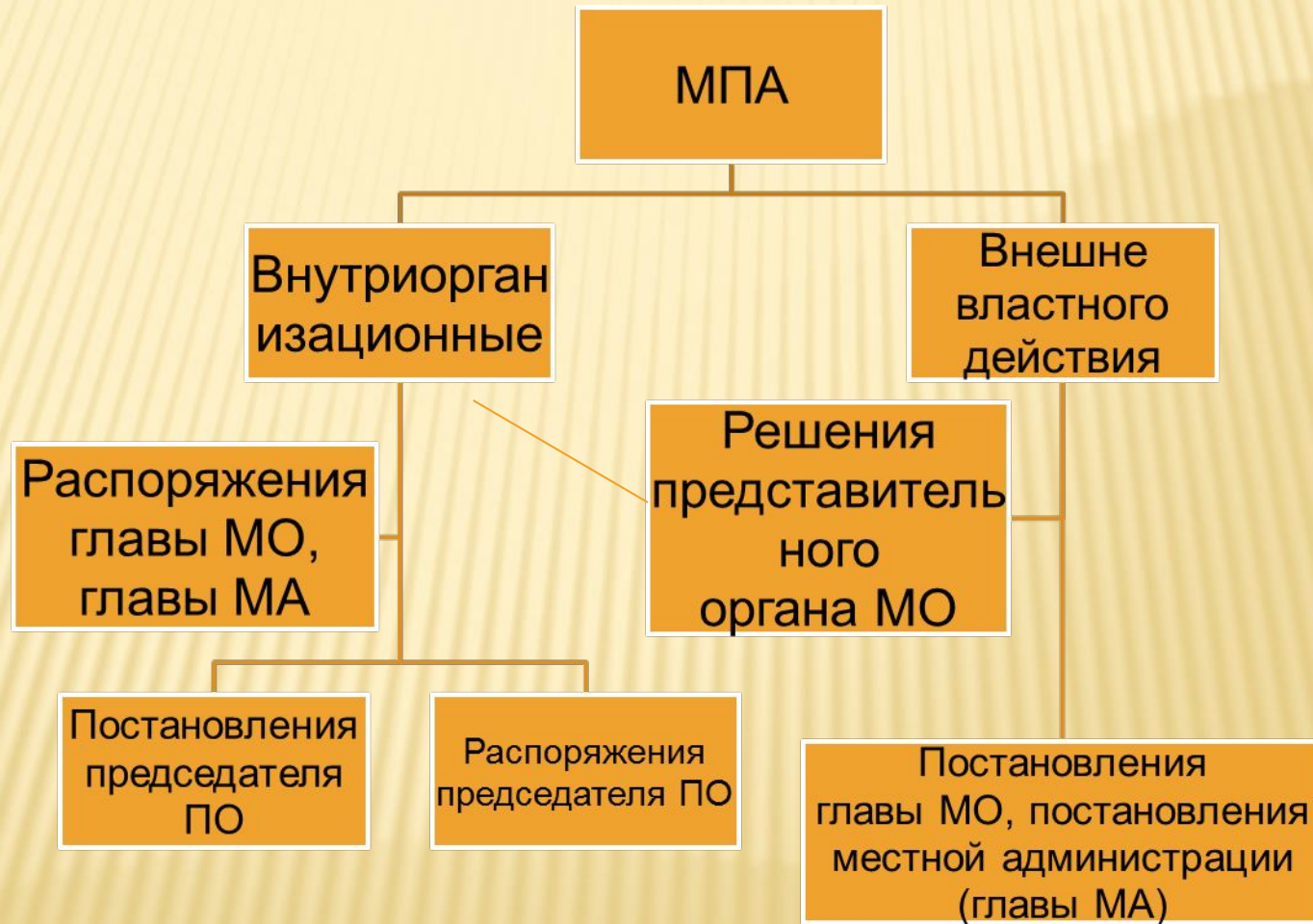
- НПА главы муниципального образования (председателя ПО либо главы местной администрации)– ч.4 ст.43 ФЗ №131
- НПА местной администрации, иных ОМСУ, ДЛ – ч.6 ст.43  
! Пример НПА иных органов МСУ: Постановление КУМИ об утверждении Порядка определения нормативных затрат на оказание муниципальных услуг муниципальными учреждениями
- На основе и во исполнение законов, устава МО, решений местного референдума, решений ПО

# КЛАССИФИКАЦИЯ МПА ПО СУБЪЕКТУ, ПРИНИМАЮЩЕМУ АКТ



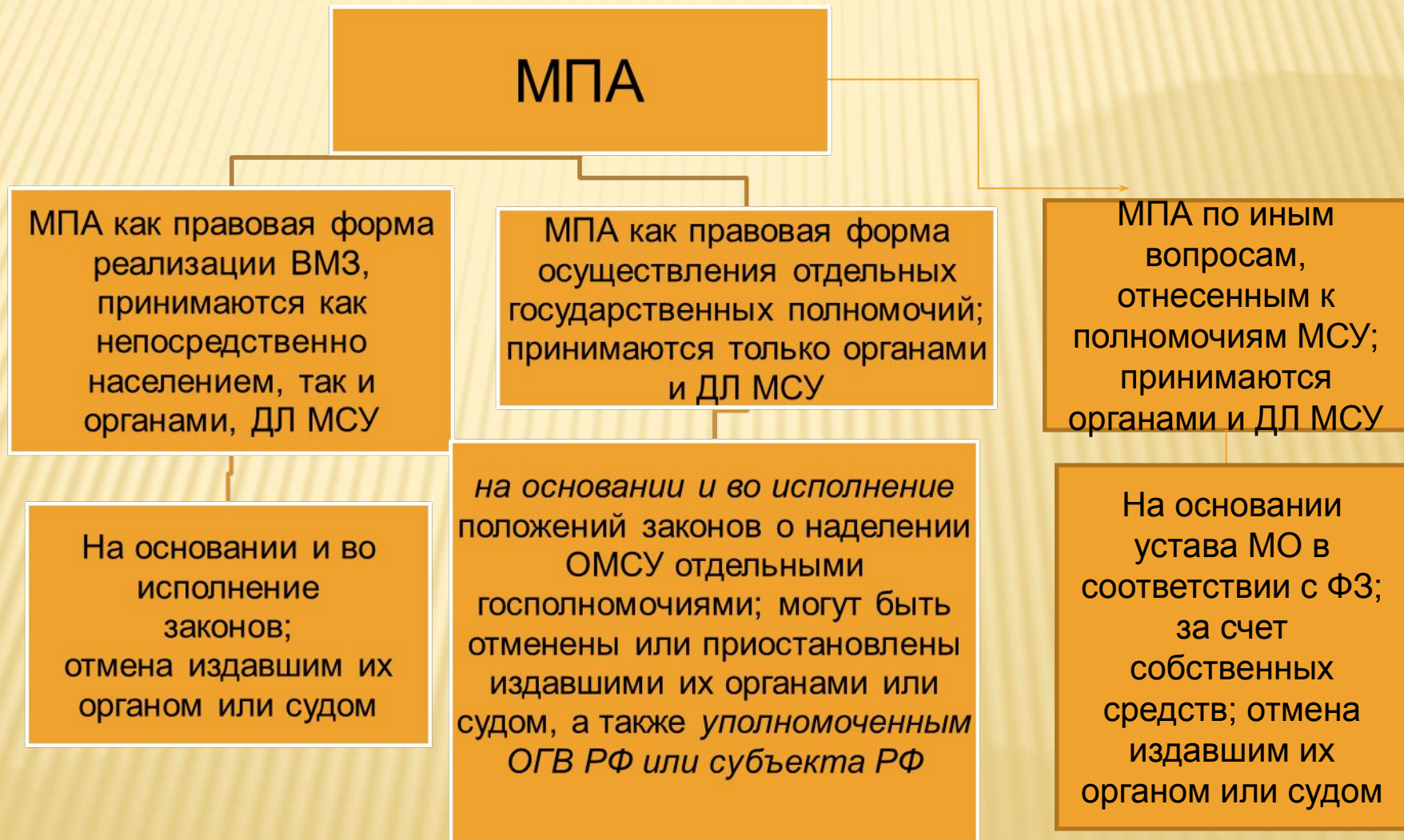


# КЛАССИФИКАЦИЯ ПО СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ДЕЙСТВИЯ МПА





# КЛАССИФИКАЦИЯ МПА ПО СОДЕРЖАНИЮ



# Устав муниципального образования

- Подзаконный акт;
- Акт учредительного характера;
- Основополагающий нормативный акт МО;
- Элемент правовой основы местного самоуправления;
- Свойства устава: высшая юридическая сила по сравнению с другими МПА; прямое действие; применяется на всей территории МО.



# Характеристика предмета регулирования устава муниципального образования

- 1) Первичное уставное регулирование - *ФЗ № 131, другие федеральные законы, законы субъектов РФ* перечисляют вопросы, которые подлежат урегулированию только в уставе МО
- 2) Вторичное уставное регулирование путем:
  - выбора в уставе варианта регулирования в предусмотренных законами пределах;
  - воспроизведения норм федерального законодательства и законов субъекта РФ

# Предмет регулирования устава МО

- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования;
- Порядок принятия, опубликования (обнародования), вступления в силу МПА (ст.44 ч.1 п.6, ст.47 ч.2 ФЗ РФ);
- Перечень вопросов местного значения;
- Структура органов МСУ
- Виды ответственности органов МСУ
- Формы, порядок и гарантии участия населения в решении ВМЗ
- муниципальная служба (ст.42 ФЗ №131 – ФЗ, 3 субъектов РФ, уставы и иные МНПА)
- гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ (ч.5.1 ст.40 ФЗ №131 – в соответствии с ФЗ и 3 субъектов РФ)
- Иные вопросы в соответствии с ч.1 ст.44 ФЗ №131



# Порядок принятия Устава

- 1) Подготовка проекта устава МО (изменений в него)
- 2) Официальное опубликование (обнародование) проекта не менее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава или внесении в него изменений
- 3) Обсуждение проекта устава (изменений в него) гражданами на публичных слушаниях (! Не проводятся, если изменения в устав вносятся в связи с изменениями федеральных законов)
- 4) Принятие представительным органом МО (2/3 от установленного числа депутатов) либо населением непосредственно на сходе граждан

# Порядок вступления в силу устава МО

- 5) Обязательная государственная регистрация в органах юстиции в порядке, установленном ФЗ № 97-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»
- 6) Официальное опубликование (обнародование) после государственной регистрации
- 7) Вступление в силу после официального опубликования (обнародования)



# ОСОБЕННОСТИ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ УСТАВА

- Решение ПО МО об изменении структуры и полномочий органов МСУ вступает в силу по истечении срока полномочий представительного органа МСУ (ч.8 ст. 34 ФЗ № 131):  
**(Искл!** – не распространяется на МНПА о 1) создании контрольно-счетного органа; 2) Полномочиях, сроке полномочий, порядке избрания ВДЛ МСУ (ст.44 ч.8 ФЗ 131)
- Сроки приведения устава МО в соответствие с законом субъекта РФ при изменении порядка формирования ПО МР и ГО с ВГД – ст.35 ч.5.1 ФЗ №131 – 3 мес.; новый порядок применяется после истечения срока полномочий действующего ПО
- Момент вступления в силу положений закона субъекта РФ в части изменения порядка замещения должности ГМО и перехода от прямых выборов к косвенным (ст.36 ч.9 ФЗ 131) – после истечения срока полномочий действующего ГМО; сроки приведения устава МО в соответствие с законом субъекта РФ – 3 мес (чт.36 ч.3.1 ФЗ №131)
- Сроки издания МПА во исполнение решения местного референдума (ст.45 ч.2 ФЗ 131)

# Реестр уставов МО

- По данным Минрегиона РФ на 1.11.2007 были зарегистрированы уставы 23 907 муниципальных образований
- по сост. на 1.01.2013 – 23001 МО; на 8.10.2013 – в Реестре уставов МО 224378 уставов и актов о внесении изменений в них
- По сост. на 1.06.2015 – 22 820 МО; уставов МО и актов о внесении изменений в них – 270 776 (уставов – 54 882, действующих уставов – 22 883)

Сайт Минюста РФ:

[http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/list\\_statutes/](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/list_statutes/)

# АКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МО

---

- Пределы правового регулирования НПА представительного органа МО:
- правовое основание – законы и устав МО,
- в основном акты «вторичного» нормотворчества
- Наиболее значимые вопросы жизнедеятельности МО
- Исключительная нормотворческая компетенция ПО МО – ст.35 ч.10 ФЗ N°131 + иная нормотворческая компетенция ПО – в иных ФЗ, К (У), законах субъектов РФ, уставе МО



# СООТНОШЕНИЕ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА И ИНЫХ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МСУ

---

- ПО утверждает местный бюджет, планы и программы социально-экономического развития МО, однако их разработка и внесение - компетенция главы администрации (ГМА) и местной администрации
- + НПА ПО об установлении и отмене местных налогов и сборов, акты ПО, предусматривающие расходы местного бюджета – вносятся в ПО главой МА либо при наличии заключения ГМА (ст.35 ч.12 ФЗ №131)
- ПО утверждает схему территориального планирования муниципального района; генплан поселения, ПЗЗ поселений, ОДНАКО решение о подготовке проекта ПЗЗ принимает ГМА, как и о проведении публичных слушаний и о предварительном одобрении или отклонении проекта

# АКТЫ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

---

Издает правовые акты в пределах своих полномочий и с учетом дополнительного статуса – по общему правилу:

- ▣ Либо главы местной администрации (+ издает акты МА – постановления по вопросам реализации компетенции МО и распоряжения по вопросам организации и деятельности МА)
- ▣ Либо председателя ПО (+ издает постановления и распоряжения по вопросам организации и деятельности ПО)
- ▣ Искл.: сельские поселения и внутригородские территории ГФЗ, если в уставе на ГМО возложены и полномочия председателя ПО, и главы МА

ГМО – полномочия по подписанию и обнародованию актов представительного органа + право отлагательного вето.

# АКТЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ, ИНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МСУ

- Правовая основа актов МА: законы, устав МО, НПА ПО МО
- + МА действует на принципе единоначалия (ГМА) – акты МА или ГМА?
- + участие ГМА в разработке, согласовании и представлении актов, утверждаемых ПО (напр.: ГМА разрабатывает структуру МА и представляет ее на утверждение в ПО; однако ГМА сам утверждает положения о структурных подразделениях МА, распределяет обязанности между замами)
- Правовая основа актов иных исполнительных органов и ДЛ МСУ: + НПА местной администрации

Примеры ПА МА и иных исполнительных органов и ДЛ:

- Постановления и распоряжения МА (ГМА): напр., об инициативе ГМА о проведении местного референдума
- Постановления, распоряжения и приказы иных ИО и ДЛ (акты во исполнение функций учредителя в отношении подведомственных МУПов и МУ)
- Специфические НПА – административные регламенты (ФЗ №210):  
Административные регламенты предоставления муниципальных услуг;  
Административные регламенты услуг, предоставляемых при осуществлении отдельных государственных полномочий



# ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ, ПРИНЯТИЯ И ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ МНПА

---

Этапы:

- Подготовка проекта МНПА
- Внесение проекта МНПА
- Рассмотрение проекта МНПА
- Принятие МНПА
- Вступление в силу МНПА

# ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ МНПА

---

Этап рассмотрения проекта и принятия  
МНПА компетентным органом МСУ:

- ▣ Сбор обязательных заключений
- ▣ Предварительная оценка регулирующего воздействия (ОРВ)
- ▣ Экспертиза: 1) антикоррупционная экспертиза 2) правовая экспертиза; 3) экспертиза на предмет наличия положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской деятельности
- ▣ Обсуждение (публичные слушания в случаях, предусмотренных ФЗ №131 – ст.28)
- ▣ Принятие МНПА

# ПОРЯДОК ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ

## МНПА

Условия вступления МНПА в силу:

- Опубликование (затрагивают права и свободы)
- Регистрация и опубликование (устав МО, акты о внесении изменений и дополнений в устав МО)
- Вступление в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ (нормативные правовые акты представительных органов о налогах и сборах);
- В порядке, предусмотренном уставом МО - Вступление в силу МНПА без опубликования (обнародования) (напр.: с момента подписания ГМА)



# ОПУБЛИКОВАНИЕ МНПА

---

- Опубликование = обнародование???
- Официальное опубликование, неофициальное опубликование
- Требования, предъявляемые к источнику официального опубликования – СМИ как форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (ст.2 ФЗ о СМИ)
- определение порядка официального опубликования МНПА в уставе МО (ст.44 ч.1 п.6 ФЗ N°131:
  - Собственный источник официального опубликования МО
  - Межмуниципальное печатное СМИ (ст.68 ч.3 ФЗ N°131)
  - СМИ по договору

# ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ МНПА

---

- Источник официального опубликования МНПА – только печатное средство массовой информации ?
  - Ср.: ст.17 ч.1 п.7 ФЗ №131, ст.7 ФЗ о СМИ – полномочие и право органов МСУ выступать учредителями (соучредителями) только печатных СМИ?
- Сетевые издания как источники официального опубликования МНПА ?

# РЕГИСТР МНПА

---

- Федеральный регистр МНПА: состав, порядок ведения (ст.43.1 ФЗ-131, Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 N 657, Приказ Минюста РФ от 19.12.2008 N° 298, от 22.12.2008 N° 300 )
- Законы субъектов РФ о порядке ведения регистров МНПА

Вопросы для дискуссии:

- *правовая природа регистра?*
- *Правомерность включения устава МО в регистр МПА (?)*
- *каковы последствия с точки зрения действия МПА в случае невнесения его в регистр по мотиву несоответствия законодательству?*



# ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ МНПА В СПБ

---

- ▣ Особенности уставов МО СПб (ст.79 ФЗ №131; особенности статуса ВГТГФЗ)
- ▣ Особенности актов представительных органов, ГМО, местных администраций (по предмету регулирования)
- ▣ Регистр муниципальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга состав, порядок ведения (Закон СПб от 03.12.2008 N 752-138 "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга"; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24.02.2009 N 210 "О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга "О регистре муниципальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга")

# ЗАДАЧА-КАЗУС:

Муниципальный совет муниципального округа N Санкт-Петербурга внес изменения в Положение о порядке определения прилегающих территорий, на которых не допускается продажа алкогольной продукции. Решение о внесении изменений в акт представительного органа было направлено в Правительство СПб для включения в регистр МНПА. По результатам юридической экспертизы решение представительного органа МО было возвращено в муниципальное образование без внесения в регистр с предложением устранить нарушения закона и передать для внесения в регистр повторно. В качестве одного из нарушений было отмечено отсутствие в уставе МО полномочия представительного органа определять указанный территории.

Муниципальный совет внес соответствующие изменения в устав МО и снова представил измененное Положение для внесения в регистр МНПА. Однако при этом вновь возник вопрос о законности акта в связи с особым порядком вступления в силу изменений устава, касающихся полномочий представительного органа.

Дайте юридическую оценку ситуации



# КОЛЛИЗИЯ

Ст.43.1 ФЗ №131:

1. МНПА ... подлежат включению в регистр МНПА субъекта РФ, организация и ведение которого осуществляются ОГВ субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта РФ

Ст.7 3 СПб о Регистре МНПА:

2. В случае если по результатам юридической экспертизы выявлено несоответствие МНПА федеральному законодательству, законодательству СПб, уставу МО, Правительство СПб выносит мотивированное заключение с предложением органу местного самоуправления или должностному лицу, принявшему (издавшему) МНПА, привести данный МНПА в соответствие с действующим законодательством.

**(До 2015 г.:**

Ст.46 Закона СПб «Об административных правонарушениях в СПб»:

1. Нарушение порядка направления муниципальных НПА для включения в регистр МНПА Санкт-Петербурга, порядок организации и ведения которого утвержден Законом СПб «О Регистре МПНА СПб» влечет наложение административного штрафа в размере от 5 тысяч до 20 тысяч рублей.
2. Нарушение порядка направления документов, указанных в пунктах 4 и 5 Закона о Регистре МНПА СПб, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 тысяч до 20 тысяч рублей).