**СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**СМОЛЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

214008, г. Смоленск, пл. Ленина, д.1; тел: 8-910-781-85-58, (4812) 29-26-34, 20-52-86; тел./факс: (4812) 29-26-35, 29-11-19; e-mail:smo@admin-smolensk.ru

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**по отдельным вопросам подготовки, принятия, опубликования (обнародования) и порядка вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов**

Смоленск

2017

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение 3

1. Правовые акты и их виды 4

2. Система муниципальных правовых актов 5

2.1. Правовые акты представительного органа муниципального образования 7

2.2. Правовые акты главы муниципального образования 9

2.3. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан 9

3. Оформление муниципальных нормативных правовых актов 10

4. Действие муниципальных нормативных правовых актов 12

5. Опубликование муниципальных нормативных правовых актов 14

6. Вступление в силу муниципальных нормативных правовых актов 16

Приложение 1 19

Приложение 2 21

**Введение**

Совет муниципальных образований Смоленской области в рамках правовой и методической помощи разработал настоящие Методические рекомендации, которые могут быть использованы для установления порядка подготовки, принятия, опубликования (обнародования) и порядка вступления в силунормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области (далее – органы местного самоуправления) и выборными должностными лицами местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области (далее – выборное должностное лицо).

Целью Методических рекомендаций является обеспечение единообразия в оформлении муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления и выборных должностных лиц (далее – правовые акты органов местного самоуправления) путем соблюдения и использовании средств, правил и приемов юридической техники.

**1. Правовые акты и их виды**

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) **муниципальный правовой акт** – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Муниципальные правовые акты можно разделить на две группы:

* ***нормативные правовые акты*** – правовые акты, направленные на установление, изменение или отмену правовых норм (правил поведения), имеющие общеобязательное предписание постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение;
* ***ненормативные правовые акты (индивидуальные правовые акты, распорядительные документы) –*** акты, имеющие индивидуально-разовый характер, направленные на реализацию (выполнение) норм, определенных муниципальными нормативными правовыми актами.

Федеральное законодательство не содержит определения муниципального нормативного правового акта или критериев отличия муниципального нормативного правового акта от ненормативного. Между тем вопрос о нормативном характере муниципального правового акта имеет существенное значение при решении вопросов компетенции того или иного органа по принятию соответствующего акта. В связи с этим следует руководствоваться доктринальными и судебными определениями.

Согласно пункту 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48, существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

- издание в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В теории права ***правовая норма*** (норма права) определяется как ***признаваемое и обеспечиваемое государством общеобязательное правило поведения, устанавливающее права и обязанности участников общественных отношений*.** К признакам муниципальных нормативных правовых актов, отличающих их от ненормативных (индивидуальных) относятся отсутствие конкретного адресата, возможность многократного применения предписания, сохранение действия предписания независимо от его исполненияи их действие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актами.

Согласно сложившейся практике не относят к муниципальным нормативным правовым актам муниципальные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам организации их деятельности – организационные документы (штатное расписание, правила внутреннего распорядка и т.п.), поскольку они не содержат общеобязательных для муниципалитета положений, хотя и подлежат неоднократному применению неограниченным кругом лиц.

**2. Система муниципальных правовых актов**

Нормативные и ненормативные муниципальные правовые акты, принимаемые непосредственно населением, органами и должностными лицами местного самоуправления, образуют единую, внутренне согласованную ***систему муниципальных правовых актов****.*

В соответствии со статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

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, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Муниципальные правовые акты могут приниматься по следующим вопросам:

- по вопросам местного значения;

- по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

- по иным вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством;

- по вопросам организации деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

- иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Возможность принятия правовых актов органов местного самоуправления по вопросам, относящимся в соответствии с законодательством к компетенции органов местного самоуправления, но не являющихся ни вопросами местного значения, ни переданными отдельными государственными полномочиями (например, являющихся правами органов местного самоуправления в соответствии со статьями 14.1, 15.1, 16.1 или полномочиями органов местного самоуправления в соответствии со статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ) ***должна быть закреплена в уставе муниципального образования***.

Муниципальные правовые акты могут приниматься следующими субъектами правотворческой деятельности:

- населением непосредственно (на местном референдуме) [[1]](#footnote-1).;

- органами местного самоуправления;

- должностными лицами местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты принимаются органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Полномочия органов местного самоуправления по принятию муниципальных правовых актов установлены Федеральным законом № 131-ФЗ другими федеральными законами, а также уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В соответствии со статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ:

***- представительный орган*** муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает ***решения***, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено федеральным законом. В случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений представительного органа муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования.

- ***Глава муниципального образования*** в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает ***постановления и распоряжения*** по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в [части 6](#Par6) статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, другими федеральными законами.

- ***Председатель представительного органа муниципального образования*** издает ***постановления и распоряжения*** по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает ***решения*** представительного органа муниципального образования.

- ***Глава местной администрации*** в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает ***постановления*** местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также **распоряжения** местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

- ***иные должностные лица местного самоуправления*** (председатель контрольно-счетного органа, заместители главы администрации и др.) издают ***распоряжения и приказы*** по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

**2.1. Правовые акты представительного органа муниципального образования**

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено Федеральным законом № 131-ФЗ.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования.

С 1 января 2012 года председатель представительного органа муниципального образования подписывает все решения представительного органа муниципального образования (ранее все решения представительного органа муниципального образования, не имеющие нормативного характера).

Согласно разъяснениям Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 9 февраля 2012 года № 3.20-6/56 «О порядке применения части 5 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ)» нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, хотя и подписанный председателем представительного органа, но не удостоверенный подписью главы муниципального образования, обрести юридическую силу не может.

Любые решения представительного органа муниципального образования должны быть подписаны председателем представительного органа муниципального образования, а те из них, что содержат нормы права, для приобретения юридической силы должны быть также подписаны главой муниципального образования. В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, такой глава подписывает все решения, принимаемые представительным органом муниципального образования, единолично.

Также согласно позиции Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления вопросы, разрешение которых отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования, не могут быть переданы иным органам местного самоуправления или должностным лицам местного самоуправления.

Например, по указанному основанию, постановлением Президиума Смоленского областного суда от 2013 года признано недействующим постановление Администрации одного из муниципальных образований Смоленской области, регулирующее вопросы, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (установление порядка управления и распоряжения имуществом).

**2.2. Правовые акты главы муниципального образования**

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает:

- постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

- постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации;

- постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, другими федеральными законами.

В случае если в законодательстве отсутствует прямое указание на компетенцию соответствующего органа местного самоуправления (должностного лица местного самоуправления) при принятии муниципального правового акта по конкретному вопросу, данный вопрос в соответствии с пунктами 5 и 6 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ должен быть урегулирован уставом муниципального образования (например, муниципальные нормативные правовые акты об отдельных вопросах муниципальной службы, земельного законодательства, административные регламенты и др.). В ином случае приоритетным остается регулирование вопросов компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, поскольку правовые акты данного органа имеют большую юридическую силу по сравнению с правовыми актами иных органов (часть 1 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

Обращаем внимание органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, что согласно позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»), если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего этот акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

**2.3. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан**

В системе муниципальных правовых актов решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан являются актами высшей юридической силы. Это означает, что правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления не могут им противоречить. Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме или сходе граждан.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нет перечня вопросов, решаемых только на местном референдуме или которые могли бы быть предметом такого референдума. В любом случае выносимые на местный референдум вопросы должны быть вопросами местного значения. Это означает, что вопросы государственного значения не могут разрешаться на местном референдуме. Нельзя его проводить и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, – в части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации прямо сказано, что такими полномочиями могут наделяться органы местного самоуправления, следовательно, непосредственно население не вправе решать соответствующие вопросы.

В законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований могут быть закреплены отдельные, самые важные и значимые для муниципального образования вопросы, которые разрешаются посредством местного референдума. Это предполагает, что принятие на референдуме решений, в том числе и муниципальных правовых актов, не может быть обыденным мероприятием в первую очередь по причине значительных материальных и финансовых затрат, необходимых на подготовку и проведение референдума.

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Закон допускает судебное оспаривание решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан).

**3. Оформление муниципальных нормативных правовых актов**

Оформление муниципальных нормативных правовых актов рекомендуется осуществлять в соответствии с правилами юридической техники ([Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов](file:///D%3A%5CDownloads%5C%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%B0%D0%BF%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D0%93%D0%94%20%D0%A4%D0%A1%20%D0%A0%D0%A4%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%8E%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%BE-%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%20%D0%BE%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B2.docx) содержатся в письме Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490) и постановлением Администрации Смоленской области от 23 марта 2010 года № 139 «Об утверждении Положения о порядке и сроках проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов».

Муниципальный нормативный правовой акт должен содержать следующие реквизиты:

- герб муниципального образования (при наличии и регистрации в установленном порядке);

- наименование субъекта Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование (в случае, если наименование субъекта Российской Федерации не содержится в наименовании муниципального образования, в котором принимается правовой акт);

- наименование муниципального образования, в котором принят муниципальный нормативный правовой акт;

- наименование органа местного самоуправления (должностного лица) муниципального образования, принявшего нормативный правовой акт;

- вид муниципального нормативного правового акта – постановление, решение;

- дата муниципального нормативного правового акта. В соответствии с пунктом 13 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ датой муниципального нормативного правового акта является дата его подписания главой муниципального образования. В муниципальных нормативных правовых актах используется как цифровой (например, 28.04.2016), так и словесно-цифровой (например, 28 апреля 2016 год) способ оформления даты.

- порядковый (регистрационный) номер муниципального нормативного правового акта. Муниципальные нормативные правовые акты имеют номер, обозначенный арабскими цифрами. Порядок регистрации, хранения, постановки на контроль и снятия с контролямуниципальных нормативных правовых актов органа (должностного лица) местного самоуправления, а также рассылки их копий определяется самим органом (должностным лицом) местного самоуправления. Регистрация муниципального нормативного правового акта осуществляется в день подписания. Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования и подписанный главой муниципального образования, регистрируется в день подписания главой муниципального образования.

При регистрации сведения о муниципальном нормативном правовом акте заносятся в журнал регистрации муниципальных правовых актов и (или) в электронную базу данных. При этом муниципальному нормативному правовому акту присваивается регистрационный номер. Регистрационный номер начинается с единицы с началом каждого календарного года, либо со дня формирования нового созыва депутатов представительного органа, либо со дня избрания нового выборного должностного лица местного самоуправления.

- название муниципального нормативного правового акта – отражает содержание муниципального нормативного правового акта и предмет правового регулирования. Название муниципального нормативного правового акта должно быть точным, четким и максимально кратким, правильно отражать предмет его правового регулирования;

- текст муниципального нормативного правового акта. Текст муниципального нормативного правового акта может содержать:

* преамбулу – вводную или вступительную часть муниципального нормативного правового акта, определяющую цели, задачи, правовые основания его принятия (издания);
* постановляющую часть;
* срок действия акта;
* срок вступления в силу акта;
* предписания по официальному опубликованию (обнародованию);
* приложения (при необходимости).

- подписи должностных лиц:

* подпись лица, возглавляющего представительный орган муниципального образования в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами муниципального образования, с указанием его должности (приводится без сокращений), инициалов и фамилии;
* подпись главы муниципального образования, с указанием его должности (приводится без сокращений), инициалов и фамилии.

В случае если муниципальный нормативный правовой акт издает глава муниципального образования (например, постановление), то обязательна только подпись главы муниципального образования.

В случае если муниципальный нормативный правовой акт принимается представительным органом муниципального образования (решение), то обязательно наличие не только подписи лица, возглавляющего представительный орган муниципального образования, но и подписи главы муниципального образования.

(Обращаем внимание, что в случае, если уставом муниципального образования установлена должность главы исполнительно-распорядительного органа, назначенного по контракту, то решения представительного органа на подпись указанному главе не направляются. В этом случае решения представительного органа подписывает глава муниципального образования, возглавляющий представительный орган муниципального образования.)

Подписи муниципального нормативного правового акта являются необходимыми реквизитами и носят обязательный характер. Подписание акта неправомочным лицом может повлечь недействительность акта, в том смысле, что документ не будет обладать необходимой юридической силой (например, подписание постановления Администрации муниципального образования заместителем Главы муниципального образования, на которого соответствующие полномочия по подписанию нормативных правовых актов не возлагались)

* дата (срок) вступления в силу;
* источник официального опубликования (обнародования) муниципального акта в соответствии с Уставом муниципального образования.

**4. Действие муниципальных нормативных правовых актов**

Действие нормативного правового акта, как правило, распространяется только на правовые отношения, которые возникнут после его вступления в силу, если иное не установлено самим нормативным правовым актом.

По общему правилу, нормативный правовой акт не распространяет свое действие на факты и юридические последствия, которые наступили до его вступления в силу. Настоящее правило содержит определенные гарантии стабильности правопорядка, препятствия для произвольного регулирования отношений в обществе.

Так, статьей 57 Конституции Российской Федерации установлено: «Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.». В соответствии со статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации акты законодательства 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.

Недопустимо придавать обратную силу положениям муниципальных нормативных правовых актов о приостановлении действия структурных единиц муниципальных нормативных правовых актов, о признании муниципальных нормативных правовых актов или их структурных единиц утратившими силу.

Однако из рассматриваемого правила возможны и исключения. В некоторых случаях, обычно из справедливых, гуманных соображений, может использоваться обратная сила нормативного правового акта (обратная сила закона): распространение действия нового нормативного правового акта на те факты и порожденные ими правовые последствия, которые возникли до вступления его в юридическую силу. Наделение нормативного правового акта обратной силой допускается в том случае, если это не противоречит Конституции Российской Федерации или действующему законодательству. Произвольное придание обратной силы недопустимо, при этом, положение граждан ухудшаться не должно. Обратную силу имеют также нормативные правовые акты, смягчающие или отменяющие юридическую ответственность за совершение противоправного деяния.

В случае необходимости придания муниципальным нормативным правовым актам обратной силы используется формулировка «*и распространяется на правоотношения, возникшие с ...*» (например: *настоящее решение вступает в силу после его официального опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2016 года*).

Также в уставе муниципального образования можно указать, например: *«Придание муниципальному нормативному правовому акту органов и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ обратной силы не допускается, если акт*

*(наименование муниципального образования)*

*каким-либо образом ухудшает положение физических и юридических лиц, на которых распространяется его действие.»*.

Муниципальный правовой акт действует бессрочно (до его отмены в установленном порядке) или в течение срока, установленного самим муниципальным правовым актом.

**5. Опубликование муниципальных нормативных правовых актов**

Порядок официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ 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). Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Уставами всех муниципальных образований Смоленской области предусмотрено, что такие муниципальные правовые акты, как: устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, муниципальные правовые акты, касающиеся принятия и изменения местного бюджета, принятия и изменения норм в налоговой сфере, – подлежат официальному опубликованию.

В иных случаях с учетом в том числе и объективных причин (например, малая численность жителей, особенности расположения муниципального образования и т.п.) опубликование в печатных средствах массовой информации нецелесообразно и собственное средство массовой информации органами местного самоуправления не учреждено, законным и допустимым является обнародование муниципальных правовых актов, например, путем вывешивания их текстов в общедоступных местах, либо иным способом. Такой способ обнародования должен быть предусмотрен уставом муниципального образования, а кроме того, уставом или иным нормативным правовым актом муниципального образования должны быть установлены конкретные места размещения информации (населенный пункт, улица, дом или номер ближайшего дома рядом со стендом и т.п.), сроки обновления информации, определен порядок ознакомления с актами, снятыми со стенда.

В соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Из данной нормы следует, что для вступления в силу муниципальных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, необходимо именно их опубликование, а не обнародование.

Перечень вопросов, по которым нормативный акт органов местного самоуправления можно признать затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, достаточно широк. Это все акты, которые конкретизируют и устанавливают порядок осуществления прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в главе 2 Конституции Российской Федерации, и касаются порядка ознакомления граждан с документами и материалами органов местного самоуправления, затрагивающими их права и свободы (статья 24 Конституции Российской Федерации), порядка выборов в органы местного самоуправления и порядка участия граждан в референдуме (статья 32 Конституции Российской Федерации), условий бесплатного предоставления жилья малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье (статья 40 Конституции Российской Федерации), порядка бесплатного оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (статья 41 Конституции Российской Федерации) и т.д. Органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные права граждан и гарантии их обеспечения. Естественно, что решения по этим вопросам тоже должны публиковаться в официальном порядке.

Действующим законодательством для ряда муниципальных правовых актов установлены специальные требования, согласно которым для вступления их в силу также необходимо опубликование данных муниципальных правовых актов. Так, исходя из положений статьи 5 Налогового кодекса Российской Федерации, а также статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах вступают в силу только после их официального опубликования. Возможность вступления их в силу после обнародования Налоговым кодексом Российской Федерации не предусмотрена. В соответствии с частью 2 статьи 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации решение о местном бюджете также подлежит исключительно официальному опубликованию.

Издания, в которых осуществляется опубликование муниципальных нормативных правовых актов, и сроки опубликования муниципальных правовых актов, устанавливаются уставом муниципального образования или специальным нормативным правовым актом, принятие которого предусматривается в уставе муниципального образования.

В целях опубликования муниципальных правовых актов Федеральный закон № 131-ФЗ (пункт 7 части 1 статьи 17) относит к полномочиям органов местного самоуправления учреждение печатного средства массовой информации[[2]](#footnote-2). Однако учреждение печатного средства массовой информации является не обязанностью, а именно правом органов местного самоуправления.

Официальным опубликованием муниципального нормативного правового акта считается первая публикация его полного текста со всеми приложениями в печатном издании, определенном муниципальными нормативными правовыми актами (уставом муниципального образования, решением представительного органа муниципального образования). Допускается публикация нормативных правовых актов большого объема по частям в нескольких номерах издания. При этом днем официального опубликования муниципального нормативного правового акта считается день выпуска номера издания, в котором опубликован полный текст нормативного правового акта со всеми приложениями (при наличии таковых), а в случае опубликования нормативного правового акта по частям – день выпуска номера, в котором завершено опубликование нормативного правового акта.

Копии муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих опубликованию, рекомендуется направлять в редакции средств массовой информации, распространяемых на территории муниципального образования, а также размещать на информационных стендах в зданиях органов местного самоуправления. При наличии Интернет-сайта муниципального образования (органов местного самоуправления) рекомендуется размещать на нем электронные копии опубликованных муниципальных правовых актов с указанием печатного издания, даты (месяца, года) и номера выпуска, в котором они были официально опубликованы. ***Размещение муниципальных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не является официальным опубликованием или обнародованием.***

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснено, что официальным опубликованием нормативного правового акта считается публикация его полного текста в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию нормативных правовых актов.

Кроме того, по данному вопросу имеется разъяснение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (письмо от 29.04.2016 № 3.20-20/348), согласно которому в качестве общего критерия общедоступности и для опубликования, и для обнародования следует рассматривать доступность распространяемой информации без применения специальных технических средств. К сожалению, данному критерию информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет»в настоящее время не отвечает. Следовательно, муниципальные правовые акты, размещенные только на официальных интернет-сайтах муниципальных образований, не могут считаться опубликованными или обнародованными. Размещение информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»в системе действующего правового регулирования лишь дополняет официальное опубликование (обнародование).

**6. Вступление в силу муниципальных нормативных правовых актов**

В соответствии со статьей 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов муниципального образования о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

При этом в уставе муниципального образования может быть установлен общий срок вступления в силу муниципального правового акта по умолчанию (например, *на следующий день или через десять дней после опубликования для нормативных актов и с момента подписания для ненормативных актов*), а также содержаться положение о том, что самим муниципальным правовым актом может быть установлен иной порядок его вступления в силу.

В муниципальном нормативном правовом акте должна быть указана норма о вступлении его в силу. В тексте муниципального нормативного правового акта должно употребляться понятие «вступление в силу».

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, разграничение полномочий между органами местного самоуправления (за исключением случаев приведения устава муниципального образования в соответствие с федеральными законами, а также изменения полномочий, срока полномочий, порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования, а в случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением в соответствии с пунктом 1 части 4 и пунктом 1 части 5 статьи 35 Федерального закона 131-ФЗ – после истечения срока полномочий главы муниципального образования, подписавшего муниципальный правовой акт о внесении указанных изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и предусматривающие создание контрольно-счетного органа муниципального образования, вступают в силу в порядке, предусмотренном абзацем первым части 8 статьи 44 Федерального закона 131-ФЗ, то есть в общем порядке, установленном для вступления в силу устава.

Еще раз повторим, что порядок вступления в силу нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах определяется Налоговым кодексом Российской Федерации. Так, в соответствии со статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации акты законодательства о налогах, как правило, вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1 числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

При этом решения органов местного самоуправления, устанавливающие налоги, повышающие налоговые ставки или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков и иных участников налоговых правоотношений, не имеют обратной силы. Решения, отменяющие налоги, понижающие налоговые ставки или иным образом улучшающие положение налогоплательщиков, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

Структурная единица текста муниципального нормативного правового акта о вступлении в силу располагается в конце документа. Пример: «*Решение вступает в силу с 1 января 2017 года, но не ранее дня его официального опубликования*» или «*Решение вступает в силу после его официального опубликования*».

В случае если необходимо установить для муниципального нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина, особый порядок вступления в силу (или его структурных единиц), отличный от общего порядка, устанавливаются и общий (после официального опубликования), и особый порядки вступления в силу отдельных структурных единиц муниципального нормативного правового акта. В норме о порядке вступления в силу муниципального нормативного правового акта прописываются оба варианта (и общий, и особый порядки).

Примеры:

*1. Настоящее Решение вступает в силу после дня его официального опубликования, за исключением частей 2 и 3 настоящего Решения.*

*2. Части 2 и 3 настоящего Решения вступают в силу по истечении тридцати дней после дня официального опубликования настоящего Решения.*

или

*1. Настоящее Решение вступает в силу после дня его официального опубликования, за исключением пункта 2 части 3 настоящего Решения.*

*2. Части 2 и 3 настоящего Решения вступают в силу с 1 января 2018 года.*

или

*3. Настоящее Решение вступает в силу после дня его официального опубликования, но не ранее 1 января 2018 года, за исключением положений, для которых настоящим Решением установлены иные сроки вступления их в силу.*

*4. Пункт 2 части 3 настоящего Решения вступает в силу с 1 марта 2018 года.*

*5. Пункт 7 части 4 настоящего Решения и пункт 2 части 6 настоящего Решения вступают в силу с 1 июля 2018 года.*

или

*1. Настоящее Решение вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, за исключением частей 2 и 5 настоящего Решения.*

*2. Часть 2 настоящего Решения вступает в силу по истечении тридцати дней после дня официального опубликования настоящего Решения.*

*3. Часть 5 настоящего Решения вступает в силу по истечении сорока дней после дня официального опубликования настоящего Решения.*

1. Настоящие Методические рекомендации в основном затрагивают вопросы подготовки и принятия правовых актов органами и должностными лицами местного самоуправления. Порядок принятия муниципальных правовых актов непосредственно населением на местном референдуме и на сходах граждан определяются с учетом требований норм законодательства о референдуме и о сходе граждан. [↑](#footnote-ref-1)
2. Советом муниципальных образований Смоленской области разработаны проект решения представительного органа поселения «Об учреждении печатного средства массовой информации \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_» и

 (наименование муниципального образования)

Проект положения о печатном средстве массовой информации органов местного самоуправления городского (сельского) поселения. См. приложение 2 или на официальном сайте Совета (http://smo.admin-smolensk.ru/) [↑](#footnote-ref-2)