

УТВЕРЖДЕНЫ
приказом начальника правового
управления Администрации муниципаль-
ного района Стерлитамакский
район Республики Башкортостан
от « 10 » июня 20 19 г. № 04-Р

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по определению нормативности муниципальных правовых актов,
принятых (принимаемых) органами местного самоуправления муниципального
района Стерлитамакский район Республики Башкортостан и их должностными
лицами, в целях организации мониторинга правоприменения и проведению
антикоррупционных экспертиз

1. Общие положения.

1.1. В соответствии с абзацем семнадцатым части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) муниципальный правовой акт – это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

1.2. Согласно пункту 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его 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.

1.3. К основным признакам муниципального нормативного правового акта относятся:

- принятие (издание) правового акта в установленном порядке;
- принятие (издание) правового акта управомоченным органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления;
- наличие в правовом акте правовых норм (правил поведения);
- обязательность для исполнения содержащихся в правовом акте правовых норм;
- распространение содержащихся в правовом акте правовых норм на неопределенный круг лиц;
- неоднократность применения правовых норм, содержащихся в правовом акте;
- направленность правовых норм на урегулирование общественных отношений, на изменение или прекращение существующих правоотношений.

1.4. Только наличие всех вышеуказанных признаков в правовом акте позволяет сделать вывод о его нормативности.

2. Принятие (издание) правового акта в установленном порядке.

2.1. Порядок принятия (издания) муниципального правового акта регулируется главой 7 Федерального закона, уставом муниципального района Стерлитамакский район Республики Башкортостан, а также муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

2.2. Порядок принятия (издания) правового акта представляет собой установленную соответствующим нормативным правовым актом процедуру, включающую в себя:

1) выступление с правотворческой инициативой (внесение проекта муниципального правового акта);

2) согласование и визирование проекта правового акта;

3) подписание правового акта (принятие и подписание);

4) оформление принятого правового акта;

5) вступление правового акта в силу.

2.3. В соответствии с ч. 1 ст. 46 Федерального закона проекты муниципальных правовых актов могут вноситься:

депутатами Совета муниципального района Стерлитамакский район;

главой муниципального образования – председателем Совета муниципального района Стерлитамакский район;

иными выборными органами местного самоуправления;

главой Администрации;

органами территориального общественного самоуправления;

инициативными группами граждан;

прокуратурой Стерлитамакского района Республики Башкортостан;

иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального района.

Для отдельных видов правовых актов законом могут быть предусмотрены ограничения по составу субъектов правотворческой инициативы. Так, частью 12 статьи 35 Федерального закона устанавливается, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования **только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.**

2.4. Согласно части 2 статьи 46 Федерального закона порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Так, процедура внесения в представительный орган проектов решений устанавливается, как правило, регламентом представительного органа муниципального образования.

2.5. Согласование и визирование проекта правового акта осуществляется в порядке, устанавливаемом нормативным правовым актом соответствующего органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления.

Для проектов решений представительного органа может быть предусмотрена процедура их рассмотрения на заседаниях соответствующих комитетов и комиссий представительного органа.

Согласно части 4 статьи 44 Федерального закона проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту

указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

2.6. Процедура принятия нормативных правовых актов представительным органом муниципального образования устанавливается Федеральным законом, уставом муниципального образования, регламентом и иными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Согласно части 3 статьи 43 Федерального закона 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 указанным Федеральным законом.

В соответствии с частью 13 статьи 35 Федерального закона нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, подписываются главой муниципального образования.

Иные нормативные правовые акты подписываются руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления, принявшим (издавшим) нормативный правовой акт.

В случае отсутствия должностного лица местного самоуправления муниципальный нормативный правовой акт подписывается лицом, уполномоченным соответствующим правовым актом (уставом муниципального образования, регламентом органа местного самоуправления, распоряжением или приказом должностного лица) исполнять обязанности отсутствующего должностного лица.

2.7. В соответствии с частью 6 статьи 43 Федерального закона органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления пределах своих полномочий принимают (издают) следующие правовые акты:

- представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

- глава муниципального образования в пределах своих полномочий издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (в случае, если он является председателем представительного органа муниципального образования) или постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, и распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации (если возглавляет местную администрацию);

- председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

- глава местной администрации в пределах своих полномочий издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации;

- иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

При оформлении правовых актов применяются требования ГОСТ Р 6.30-2003, введенные в действие постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 03.03.2003 № 65-ст «О принятии и введении в действие Государственного стандарта Российской Федерации».

Перечень требований к оформлению нормативных правовых актов может быть определен муниципальным нормативным правовым актом.

Не будут относиться к нормативным акты координационных и совещательных органов (коллегий, советов, комиссий), созданных при органах местного самоуправления, а также документы, утвержденные (подписанные) должностными лицами, но не оформленные в виде правового акта (поручения, резолюции и т.п.).

2.8. В соответствии с частью 3 статьи 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.**

Соответствующая норма закреплена в части 2 статьи 47 Федерального закона.

Опубликование муниципального правового акта предполагает напечатание его текста в установленном официальном периодическом печатном издании, в котором воспроизводится полный идентичный текст акта.

Под обнародованием понимается иной, нежели опубликование, способ доведения нормативного правового акта до сведения граждан, обеспечивающий им возможность ознакомления с текстом указанного акта.

Порядок вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов определяется уставом муниципального образования с учетом вышеуказанных положений.

Федеральным законом предусмотрено исключение - нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (статья 5).

Кроме того, частью 8 статьи 44 Федерального закона предусмотрено, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Согласно части 3 статьи 47 Федерального закона порядок опубликования (обнародования) муниципальных 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.

Пунктом 7 части 1 статьи 17 Федерального закона органы местного самоуправления наделены полномочием по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации.

Учреждение данного средства массовой информации является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления. Следовательно, муниципальные нормативные правовые акты могут публиковаться в иных средствах массовой информации, если это установлено уставом муниципального образования или иным муниципальным нормативным правовым актом и обеспечивает возможность ознакомления с ними граждан.

3. Принятие (издание) правового акта управомоченным органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления.

3.1. Наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального района в соответствии с Федеральным законом и соответствующим Законом Республики Башкортостан о местном самоуправлении.

В структуру органов местного самоуправления муниципального образования в обязательном порядке входит представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация.

Т.о., акты органов или должностных лиц, не предусмотренных уставом муниципального образования, **не могут быть отнесены к нормативным**, так как указанные органы (должностные лица) не наделены полномочием по принятию (изданию) муниципальных правовых актов (например, коллегия местной администрации).

3.2. Компетенция органов местного самоуправления определяется в соответствии с Федеральным законом и уставом муниципального района.

4. Наличие в правовом акте правовых норм (правил поведения).

4.1. В самом общем виде правовая норма представляет собой правило поведения, устанавливающее модель поведения участников общественных отношений.

4.2. Правовая норма состоит из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции.

4.3. Гипотеза - это та часть правовой нормы, которая указывает на конкретные обстоятельства (условия), при наличии или отсутствии которых и реализуется эта норма. Гипотеза содержит условия, с помощью которых удается определить, подпадает ли конкретная ситуация под действие данной правовой нормы.

Например, гипотезой нормы права, содержащейся в муниципальном правовом акте, могут выступать его положения, определяющие сферу действия акта («Настоящее постановление устанавливает порядок ...», «Действие решения распространяется на ...»), положения текста акта, определяющие круг лиц, на которых он распространяется и т.д.

4.4. Диспозиция представляет собой часть правовой нормы, которая содержит правило или модель поведения участников регулируемых отношений. Она является центральным элементом правовой нормы.

Исходя из содержания диспозиции нормы права подразделяются на управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

В управомочивающих нормах делается акцент на предоставление права, в обязывающих нормах на субъекта правоотношений четко возлагается обязанность совершать определенные действия, а в запрещающих - обязанность не совершать то или иное действие. Необходимо учитывать также, что многие правовые нормы могут содержать в себе одновременно и правомочие, и обязанность, а иногда и запрет, потому что каждое субъективное право предполагает наличие соответствующей юридической обязанности, а юридическая обязанность - запрет совершать определенные действия, нарушающие правомочия субъекта права.

4.5. Санкция - часть правовой нормы, которая указывает на неблагоприятные последствия, возникающие в результате ее нарушения, то есть это меры наказания, ответственность за несоблюдение нормы права.

В нормативном правовом акте не всегда содержатся все структурные элементы правовой нормы.

Так, органы местного самоуправления, как правило, не обладают полномочиями по установлению ответственности за нарушение правовых норм. В связи с этим, в муниципальных правовых актах редко имеется санкция за их неисполнение.

Ответственность за нарушение муниципального нормативного правового акта устанавливается федеральным и республиканским законодательством. Это значит, что санкция соответствующей правовой нормы не отсутствует, а содержится в другом нормативном правовом акте. Также в другом правовом акте или в другой части того же акта может содержаться диспозиция нормы.

5. Обязательность для исполнения содержащихся в правовом акте правовых норм.

5.1. Норма права представляет собой правило поведения общего характера, обязательное к исполнению всеми лицами независимо от их желания. То есть, обязательность нормы права означает обязательное выполнение ее предписаний каждым субъектом, оказавшимся в условиях, предусмотренных данной нормой.

5.2. В соответствии с частью 3 статьи 7 Федерального закона муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

Следовательно, положения акта являются обязательными, кроме случаев, прямо предусмотренных актом. Например, в муниципальных правовых актах могут использоваться следующие формулировки, говорящие о необязательности их исполнения: «рекомендовать», «предложить» и т.п. Такие положения не являются нормативными.

6. Распространение содержащихся в правовом акте правовых норм на неопределенный круг лиц.

6.1. Субъектами, на которых направлено действие правовых норм, выступают не конкретные, перечисленные поименно субъекты, а однородные категории лиц, т.е. норма права регулирует поведение неопределенного круга лиц.

6.2. Лица, участвующие в регулируемом правовой нормой правоотношении, не могут быть заранее персонально определены.

6.3. Так, муниципальный правовой акт об установлении размеров должностных окладов работникам Администрации будет являться нормативным, несмотря на то, что на момент принятия (издания) акта известны поименно все сотрудники Администрации.

Неопределенность круга лиц в данном случае заключается в том, что установление должностных окладов не привязано к конкретным людям, а распространяется на всех лиц, как замещающих должности в Администрации на момент принятия (издания) правового акта, так и на тех, кто поступит на муниципальную службу в будущем.

В то же время, правовой акт о принятии на работу и установлении должностного оклада конкретному сотруднику не будет являться нормативным, так как субъект правового регулирования персонально определен, и распространяться данный правовой акт будет только на определенного человека.

7. Неоднократность применения правовых норм, содержащихся в правовом акте.

7.1. Нормативный правовой акт должен быть рассчитан на неоднократное применение, многократную его реализацию.

7.2. Правовой акт ненормативного характера, как правило, исполняется его однократным применением, носит разовый характер.

7.3. Однократность применения должна быть четко зафиксирована в самом акте. Это может быть сделано, например, путем указания конкретного события, с наступлением которого связано издание правового акта (например, порядок празднования праздника «Сабантуй» в 2014 году). Если сам акт такого указания не содержит, следует считать возможность его применения неоднократной.

7.4. Следует учитывать, что даже правовые акты, регулирующие сходные правоотношения, в зависимости от указанного признака могут быть как нормативными, так и ненормативными.

Так, например, решение представительного органа муниципального образования о порядке учета предложений граждан по проекту устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений будет являться нормативным, если оно принято безотносительно к конкретному проекту и рассчитано на применение ко всем случаям принятия устава либо внесения в него изменений.

И, наоборот, такое решение является ненормативным, если в самом правовом акте будет содержаться привязка к определенному проекту, по которому устанавливается порядок учета предложений граждан. Такой правовой акт рассчитан на однократное применение и после принятия соответственно устава либо муниципального правового акта о внесении в него изменений и дополнений действовать не будет.

7.5. От актов, рассчитанных на однократное применение, следует отличать акты с заранее определенным сроком действия, но при этом предусматривающие возможность их неоднократного применения в течение этого срока.

8. Направленность правовых норм на урегулирование общественных отношений, на изменение или прекращение существующих правоотношений.

8.1. Общественные отношения представляют собой отношения людей между собой, складывающиеся в определенных формах, в конкретных условиях места и времени.

8.2. Основной задачей принятия (издания) нормативного правового акта является регулирование общественных отношений. Вместе с тем, нормативные правовые акты могут быть направлены на изменение или прекращение существующих правоотношений (общественных отношений, уже урегулированных нормой права).

8.3. К актам, направленным на изменение правоотношений, относятся муниципальные правовые акты о внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты, либо приостанавливающие их действие. Акты, направленные на прекращение правоотношений - это муниципальные правовые акты о признании утратившими силу, отмене муниципальных нормативных правовых актов.

8.4. Таким образом, муниципальный правовой акт, вносящий изменения, приостанавливающий действие, признающий утратившим силу либо отменяющий муниципальный нормативный правовой акт или его часть, будет также являться нормативным.

9. Заключительные положения.

Муниципальный правовой акт, в котором отсутствует хотя бы один из перечисленных признаков, нормативным не является и включению в регистр не подлежит. Исключения составляют правовые акты, вносящие изменения в ненормативные положения нормативных правовых актов (например, изменение состава комиссии, поручения конкретным должностным лицам).

Настоящие рекомендации предлагаются для применения работникам органов местного самоуправления муниципального района и сельских поселений муниципального района для определения нормативности при разработке проектов нормативных правовых актов, а также для применения должностными лицами осуществляющим мониторинг правоприменения и антикоррупционные экспертизы в соответствии с утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

*При этом, хотелось бы дополнить для сведения муниципальных служащих следующую информацию: ст. 12 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 23 июля, 27 октября, 25 ноября, 22, 25 декабря 2008 г., 17 июля 2009 г., 3 мая, 21 октября, 21 ноября 2011 г., 3 декабря 2012 г., 7 мая, 2 июля, 22 октября, 25 ноября 2013 г., 4 марта 2014 г.) предусмотрено: **муниципальный служащий обязан -***

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

3) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

4) соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

5) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

6) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

7) беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

8) представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

9) сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

10) соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

11) уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Таким образом, в должностных инструкциях и других актах локального характера, муниципальные служащие (не юридического профиля) **не только обязаны соблюдать, применять и знать законодательство, но и предлагать, инициировать, разрабатывать проекты правовых актов в целях исполнения полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.**