**Мазикина Светлана Анатольевна,**

**начальник отдела регистра**

**муниципальных нормативных**

**правовых актов**

**государственно-правового**

**управления Администрации**

**Губернатора Белгородской области***.*

**«Обзор практики ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов».**

Создание регистра муниципальных правовых актов явилось важным этапом реализации государственной политики по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации. Регистр создан в целях обеспечения реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о муниципальных нормативных правовых актах, для обеспечения доступности и открытости данных для всех граждан Российской Федерации.

Региональный регистр является составной частью «Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», который размещен в электронном виде в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте по адресам: <http://pravo-minjust.ru/>, [http://право-минюст.рф/](http://xn----7sbgzthdfjrl6l.xn--p1ai/)

Полномочие по организации и ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Белгородской области возложено на отдел регистра муниципальных нормативных правовых актов государственно – правового управления Администрации Губернатора Белгородской области.

 В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

В соответствии с законом Белгородской области от 15 декабря 2008 года № 252 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Белгородской области» муниципальные нормативные правовые акты направляются в уполномоченный орган по ведению Регистра в течение 15 дней со дня их принятия (издания), сведения об источнике официального опубликования (обнародования) - в течение 10 дней со дня опубликования (обнародования), дополнительные сведения - в течение 15 дней со дня их поступления в орган местного самоуправления (должностному лицу местного самоуправления). Ответственность за своевременное представление документов несут органы местного самоуправления. Также они отвечают за достоверность и полноту представленных сведений.

Всего за период c начала ведения регистра с 2009 года (по состоянию на 1 ноября 2020 года) в регистр включено более 59 000 муниципальных правовых актов. В текущем году включено в регистр более 7000 нормативных правовых актов.

Муниципальные нормативные правовые акты, включенные в регистр, поддерживаются в актуальном состоянии. Вместе с тем, формирование актуальных редакций в регистре зачастую затруднено в связи с отсутствием основного акта, некорректным внесением изменений в муниципальные нормативные правовые акты, а также с юридико-техническими нарушениями в изменяющих актах.

В соответствии с законом Белгородской области от 15 декабря 2008 года
№ 252 «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Белгородской области» отделом осуществляется правовая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов.

Юридическая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов заключается в правовой оценке формы муниципального акта, компетенции органа, принявшего муниципальный акт, необходимости и достаточности регулирования правоотношений, содержащихся в нем норм на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, нормативным правовым актам Российской Федерации и (или) законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и уставу муниципального образования. При анализе конкретных правовых норм учитывается судебная практика, в частности судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также судебные акты иных судов, затрагивающие соответствующие правоотношения.

В 2020 году проведена экспертиза более 2000 муниципальных нормативных правовых актов (по состоянию на 1 ноября).

По результатам проведенных юридических экспертиз выявлено:

- нарушений действующего законодательства и (или) устава муниципального образования – в 596 муниципальных нормативных правовых актах;

- признаны соответствующими федеральному и областному законодательству, уставу муниципального образования – 1650 муниципальных нормативных правовых актов.

Правовая экспертиза не проводится в отношении муниципальных актов, вносящих изменения в ранее принятые акты. При поступлении муниципального акта (изменяющего акта), вносящего изменения (дополнения) в ранее принятый и включенный в Регистр муниципальный акт (основной акт), создаётся новая (актуальная) редакция основного акта с учётом внесённых в него изменений и проводится правовая экспертиза муниципального акта в актуальной редакции. Следует отметить, что примерно 30-40 процентов из поступающих муниципальных актов являются изменяющими.

 В случаях, если выявлено, что муниципальный правовой акт не соответствует законодательству, в муниципальное образование направляется соответствующее экспертное заключение.

В целом, анализируя практику работы с Регистром за последние годы, отмечается улучшение и стабильность в организации его ведения, оперативность и своевременность предоставления документов органами местного самоуправления для включения в регистр.

Однако встречаются случаи нарушения органами местного самоуправления требований, установленных действующим законодательством.

 Так, некоторые органы местного самоуправления за период с 1 января по 1 ноября 2020 года не представили сведения для включения в регистр. Также в ряде случаев органами местного самоуправления акты безосновательно и в нарушение законодательства представляются выборочно. Так, в результате проведения мониторинга нормотворческой деятельности органов местного самоуправления выявлено, что на сайтах органов местного самоуправления размещено большее количество муниципальных актов, чем представлено для включения в регистр.

Следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством за нарушение представления сведений для включения в Регистр органы прокуратуры вправе привлечь виновных должностных лиц к административной ответственности. Здесь надо сказать, что привлечение к ответственности глав и муниципальных служащих является крайним вариантом взаимодействия уполномоченного органа с муниципалитетами.

Говоря о работе с регистром, основной целью которого является формирование муниципальной правовой базой, хотелось бы остановиться на вопросе о нормотворческой деятельности органов местного самоуправления.

Муниципальное нормотворчество — это сложный процесс по выработке, рас­смотрению, принятию, изменению или отмене нормативных правовых актов муниципального образо­вания, требующий эффективного участия уполномоченных органов местного самоуправления, их должностных лиц и непосредственно населения муниципального образования для реализации за­дач на муниципальном уровне и решения вопросов местного значения.

К сожалению, на фоне несомненных достижений нормотворческой деятельности органов местного самоуправления все еще часто проявляются существенные ее недостатки. Это несоответствие нормативных актов действующему законодательству, противоречивость внутри одного муниципального нормативного акта, декларативность, юридико-техническое несовершенство муниципальных нормативных актов, а поэтому низкая их эффективность, отсутствие в ряде случаев организационно-правовых механизмов реализации принимаемых нормотворческих решений.

Здесь следует отметить, что на повышение качества муниципальных актов направлен механизм юридической экспертизы, осуществляемой отделом регистра муниципальных правовых актов.

В ходе осуществляемой отделом работы выявлен ряд типичных ошибок, которые допускают органы местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов:

- превышение полномочий органов местного самоуправления;

- нарушения порядка опубликования актов и их вступления в силу;

- несоответствие необходимой форме издания акта;

- несвоевременное внесение изменений, не признание утратившими силу актов вследствие изменения действующего законодательства;

- юридико-техническое несовершенство актов.

На что хотелось бы обратить особое внимание.

1. На этапе планирования и разработки муниципального правового акта следует учитывать необходимо­сть и актуальность принятия соответствующего муниципального правового акта, четкое обоснова­ние его цели и основного содержания.

 При подготовке проекта муниципального правового акта необходимо учитывать состояние правового регулирования в конкретной сфере общественных отношений, необходимость принятия (издания) правового акта и достаточность предполагаемых правовых предписаний.

2. Регулирование соответствующих общественных отношений должно осуществляться исключительно в пределах предоставленных органам местного самоуправления полномочий, установленных Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иными федеральными законами, отдельными законами Белгородской области.

Муниципальные акты должны приниматься (издаваться) только по вопросам, которые допускают либо прямо требуют принятия нормативных правовых актов на основании федерального или областного законодательства. Кроме того, в муниципальных актах следует прописывать лишь специфику применительно к муниципальному уровню.

3. Разрабатываемые муниципальные акты должны соответствовать действующему федеральному и областному законодательству*.*

 Так, наиболее часто встречающиеся замечания выявляются в муниципальных актах в сфере реализации Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а так же регулирующих правоотношения в таких сферах, как земельные отношения, жилищные отношения, градостроительство, в которых зачастую не соблюдаются требования, которые установлены федеральным и областным законодательством к порядку, срокам, кругу лиц, перечню документов и т.д.

К типовым нарушениям законодательства, выявленным в ходе оценки стандартов предоставления муниципальных (государственных) услуг, содержащихся в административных регламентах, относятся:

несоответствие срока предоставления услуг действующему законодательству Российской Федерации;

расширение законодательно установленного перечня документов, необходимых для предоставления услуги, которые заявитель должен представить самостоятельно;

расширение законодательно установленного перечня оснований для отказа в приеме заявления или отказа в предоставлении услуги;

несоблюдение требований федерального закона к структуре и содержанию разделов административного регламента;

 нарушение норм, предусматривающих досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу.

Также встречается много замечаний в связи с несвоевременным приведением муниципальных актов в соответствие с вновь изданными правовыми актами большей юридической силы (федеральные законы, законы Белгородской области), а также с изменениями, внесенными в федеральные и областные нормативные правовые акты.

 4. При подготовке проектов правовых актов необходимо избегать дублирования норм федерального и областного законодательства.

Это, во-первых, избавит от необходимости постоянного внесения изменений в соответствии с изменениями на федеральном, областном уровнях, во-вторых, не даст оснований говорить о вторжении в полномочия других органов власти.

Так, в случае необходимости в муниципальном правовом акте воспроизведения отдельных положений других, обладающих более высокой юридической силой, целесообразно не полностью переписывать эти положения, а делать ссылку, при этом, на такие акты.

Также необходимо отметить, что воспроизведение положений актов, обладающих более высокой юридической силой, допускается только в случаях, когда такое воспроизведение необходимо для обеспечения системности, полноты и ясности правового регулирования. При этом положения других правовых актов должны воспроизводиться без смыслового искажения и таким образом, чтобы было видно, какой именно текст правового акта является воспроизведением положений другого правового акта.

5. Отдельно необходимо обратить внимание на соблюдение порядка опубликования муниципальных правовых актов.

Федеральное законодательство требует обязательного опубликования (обнародования) нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и интересы граждан. Однако, следует иметь в виду, что такие положения могут быть как прямо сформулированы в отношении граждан, так и носить косвенный характер. При принятии решения об обнародовании (опубликовании) необходимо представлять последствия несоблюдения данной процедуры. Это может быть, в частности, признание акта недействующим, и, как следствие, аннулирование всех принятых в его развитие решений.

Согласно части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании. Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание.

В соответствии со статьей 2 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» под сетевым изданием понимается сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», зарегистрированный в качестве средства массовой информации.

Органам местного самоуправления необходимо учитывать требования части 3 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, соглашений, заключаемых между органами местного самоуправления, 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.

Аналогичная правовая позиция подтверждается также сложившейся судебной практикой. Так, из разъяснений, содержащихся в пункте 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» следует, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает.

 Вместе с тем, органами местного самоуправления в ряде случаев нарушается порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, предусмотренный уставом муниципального образования.

6. Следует отметить, что проект любого муниципального правового акта должен быть подготовлен с соблюдением пра­вил юридической техники, что позволяет создать оптимальные условия для последующего правиль­ного применения правовых актов, достичь полноты, точности, доступности и лаконичности норм, содержащихся в муниципальном правовом акте.

 В качестве примеров нарушения правил юридической техники можно привести следующие:

- при отмене или внесении изменений в ранее принятые акты реквизиты таких актов указываются не в полном объеме: присутствует либо название акта, но без даты и номера его принятия либо дата и номер есть, а названия нет;

- в текстах муниципальных актов используются наименования других муниципальных образований, органов местного самоуправления. Например, в муниципальных актах сельских поселений встречаются ссылки на органы местного самоуправления муниципального района;

*-*  в текстах муниципальных актов одного поселения встречается наименование другого поселения либо муниципального района, а в некоторых случаях - иных субъектов Российской Федерации

 - используются ссылки на утратившие силу или несуществующие нормативные правовые акты, а также нормативные правовые акты других муниципальных образований, а в некоторых случаях – иных субъектов Российской Федерации;

 - в ссылках указываются неверные реквизиты (номера, даты принятия, наименования) нормативных правовых актов (федеральных законов, постановлений Правительства РФ и Белгородской области и пр.), либо вообще не указываются реквизиты нормативных правовых актов, на которые имеется ссылка;

- утверждаются положения, порядки, а также приложения к ним, которые, в соответствии с федеральным законодательством, утверждаются исполнительными органами государственной власти Российской Федерации (Правительством РФ, отраслевыми министерствами и др.)

- допускается неправильная нумерация структурных единиц муниципального акта;

- допускается использование аббревиатур и сокращений без расшифровок.

 - имеются грамматические, орфографические, пунктуационные ошибки.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что правотворческий процесс в муниципальных образованиях, должен быть направлен на обеспечение принятия законных, необходимых и эффективных муниципальных правовых актов. Муниципальная правовая база постоянно находится в динамике, совершенствуется, претерпевает изменения, отражая и решая проблемы, которые сегодня имеются в местном самоуправлении. Органам местного самоуправления следует обратить внимание на работу с муниципальной правовой базой, важность которой заключается не в количестве принятых правовых актов, а в их обоснованности, целесообразности и качестве. Именно качество принимаемых правовых актов свидетельствует об уровне правовой культуры в муниципальном образовании.

С учётом сказанного, а также в целях соблюдения федерального и областного законодательства органам местного самоуправления муниципальных образованийрекомендуется**:**

 - строго соблюдать сроки и полноту представления муниципальных нормативных правовых актов для включения в Регистр, а также дополнительных сведений к ним, в том числе, актов прокурорского реагирования, судебных решений. При этом рекомендуется проведение предварительного анализа муниципальных правовых актов на предмет нормативности, исключив случаи направления муниципальных актов, действие которых исчерпывается однократным применением, оперативно-распорядительного характера (разовые поручения), технические акты*,* если они не содержат правовых норм, акты рекомендательного характера, акты хозяйственно-распорядительного характера и т.п.

- принимая муниципальные правовые акты, неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства;

- постоянно осуществлять мониторинг принятых муниципальных правовых актов с целью своевременного внесения в них изменений в части приведения их в соответствие с действующим законодательством, в том числе на основании наших экспертных заключений.

Информацию о муниципальных нормативных правовых актах, включенных в региональный регистр, в том числе о статусе акта, можно получить на информационном ресурсе – федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов, который находится в свободном доступе в сети «Интернет» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>).