**МАТЕРИАЛЫ К СЕМИНАРУ-СОВЕЩАНИЮ**

**по вопросам ведения регистра муниципальных нормативных**

**правовых актов Забайкальского края**

**г. Чита, 07 декабря 2018 года**

*Яковлева Людмила Сергеевна – заместитель начальника отдела*

*правовой работы с ОМСУ и ведения регистра МНПА*

**ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Правотворчество - это действия субъектов правотворчество по подготовке, принятию, изменению (совершенствованию) и отмене [нормативных правовых актов](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D0%B0%D0%BA%D1%82).

В муниципальных образованиях в зависимости от субъектов правотворчество выделяются такиевидыправотворчества как непосредственное правотворчествонаселенияв процессе проведения референдума, схода граждан, правотворческая деятельность органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Правотворчество -одно из приоритетных направлений деятельности органов местного самоуправления, посредством которого реализуются их полномочия.

Населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления по вопросам местного значения принимаются муниципальные правовые акты.

Органами местного самоуправления по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный правовой акт -, документально оформленные решения по названным выше вопросам, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

В систему муниципальных правовых актов входят:

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

2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) 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).

 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;

об удалении главы муниципального образования в отставку;

 -по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования;

- по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом 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, распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации;

постановления и распоряжения главы по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

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

Руководитель местной администрации, назначаемый по контракту, 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 издают распоряжения и приказы по вопросам, **отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.**

Должностное лицо местного самоуправления - выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

**Этапы принятия МПА:**

1. **Разработка проекта МПА, его внесение.**

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.

**Субъектами правотворческой инициативы являются:** депутаты представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления, глава местной администрации, орган территориального общественного самоуправления, инициативная группа граждан, а также иные субъекты правотворческой инициативы, установленные уставом муниципального образования.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131 –ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

 Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

На практике большинство проектов МПА разрабатываются специалистами местных администраций.

Подготовка проекта МНПА должна включает в себя следующие этапы:

 1) планирование правотворческой деятельности;

2) разработка концепции МНПА;

3) подготовка предварительного текста МНПА;

4) согласование и обсуждение проекта МНПА с заинтересованными лицами;

5) подготовка окончательного текста МНПА, а также сопровождающих его документов и приложений.

При этом следует помнить, что проекты НПА готовятся как с целью решения новых вопросов, возникших на практике и требующих правового урегулирования, так и для устранения имеющихся пробелов, устаревших предписаний и противоречий, множественности актов по одним и тем же вопросам.

На данном этапе весьма важно получить подробную информацию о действующем законодательстве по затрагиваемому вопросу, проанализировать его состояние, практику применения. Желательно, чтобы разработчики проекта ответили на вопросы: принимались ли раньше акты по теме предлагаемого проекта; если принимались, то каковы их эффективность и недостатки, каким образом они будут связаны с разрабатываемым проектом; как предлагаемый акт впишется в действующее правовое регулирование, насколько хорошо он будет взаимодействовать с системой действующих или намеченных к разработке НПА и т.п..

По каждому проекту перед началом его разработки целесообразно подготовить справку о действующем правовом регулировании по соответствующему вопросу.

Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или руководителя местной администрации, осуществляющего свои полномочия на основе контракта.

На публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

- проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- вопросы о преобразовании муниципального образования, за исключением случаев, если в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ для преобразования муниципального образования требуется получение согласия населения муниципального образования, выраженного путем голосования либо на сходах граждан.

По проектам генеральных планов, проектам правил землепользования и застройки, проектам планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства и другим вопросам градостроительной деятельности проводятся общественные обсуждения или публичные слушания.

В поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, публичные слушания и общественные обсуждения могут не проводиться по проектам муниципальных правовых актов и вопросам, решения по которым принимаются сходом граждан.

1. **Рассмотрение проекта МПА и его принятие, подписание.**

Решения представительного органа принимаются на его коллегиальном заседании, при этом 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.

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.

 НПА представительного органа подписываются главой муниципального образования.

 Ненормативные правовые акты представительного органа муниципального образования подписывает председатель представительного органа муниципального образованияв случае, когда глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации;

Ненормативные правовые акты представительного органа муниципального образования подписывает глава муниципального образования в случае, когда он исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

МПА местной администрации, МПА должностных лиц местного самоуправления принимаются путем подписания акта.

МПА местной администрации подписываются:

- главой муниципального образования, в случае если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию;

- руководителем администрации по контракту, в случае если местную администрацию возглавляет руководитель администрации по контракту.

Именовать должность главы муниципального образования при подписании МПА местной администрации как глава местной администрации неправильно.

**3. Вступление в силу МПА, опубликование (обнародование) МНПА.**

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

При определении порядка вступления в силу МНПА актов, затрагивающих свободы и обязанности человека и гражданина для однозначного толкования рекомендуем использовать формулировку:

-на следующий день после дня официального опубликования;

- через 10 дней после дня официального опубликования и т.п..

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.

Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ в соответствии с которыми 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.

Также установлено, что для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

В настоящее время Управлением Минюста РФ по Забайкальскому краю разрабатываются модельные проекты решений представительных органов муниципальных образований о внесении изменений в положения Уставов муниципальных образований об опубликовании (обнародовании) с учетом указанных изменений.

МНПА, 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 отношении МНПА, включенных в краевой регистр, проводится юридическая экспертиза.

По результатам проведения юридической экспертизы принимается решение о соответствии либо несоответствии МНПА действующему законодательству.

Признаками несоответствия муниципального нормативного правового акта действующему законодательству являются:

1) отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с действующим законодательством необходимы для принятия (издания) муниципального нормативного правового акта;

2) принятие (издание) муниципального нормативного правового акта во исполнение отмененного нормативного правового акта;

3) применение при принятии муниципального нормативного правового акта нормативного правового акта, не подлежащего применению;

4) принятие (издание) муниципального нормативного правового акта органом или должностным лицом, к компетенции которого не относится регулирование соответствующих правоотношений, либо принятие (издание) с превышением полномочий, предоставленных данному органу или должностному лицу местного самоуправления;

5) содержание в муниципальном нормативном правовом акте норм и положений, не соответствующих действующему законодательству;

6) неверное установление порядка вступления в силу муниципального нормативного правового акта.

Экспертное заключение не позднее чем через десять календарных дней после проведения юридической экспертизы направляется должностному лицу местного самоуправления или органу местного самоуправления, принявшему муниципальный нормативный правовой акт (далее - уполномоченное лицо).

По результатам рассмотрения экспертного заключения необходимо;

 1) выполнить рекомендаций, которые даются в каждом экспертном заключении:

- внести изменений в МНПА либо признание МНПА утратившим силу;

- опубликовать (обнародовать) принятый МНПА в соответствии с порядком, установленным уставом муниципального образования;

2) направление принятого МНПА в Администрацию Губернатора Забайкальского края в соответствии с порядком, установленным Законом края № 30-ЗЗК (поселения направляют МНПА через муниципальный район!);

3) направление в адрес Администрации Губернатора Забайкальского края письма с указанием мер, принятых органом местного самоуправления в целях приведения МНПА в соответствие с законодательством;

либо

направление в адрес Администрации Губернатора Забайкальского края письма с указанием причин отказа привести МНПА в соответствие с законодательством.

В случае несогласия органа местного самоуправления с доводами экспертного заключения, а также в случаях не направления органом местного самоуправления в Администрацию Губернатора Забайкальского края письма и МНПА, принятого во исполнение рекомендаций экспертного заключения, для включения в краевой регистр, экспертное заключение направляется в органы прокуратуры для рассмотрения и принятия соответствующих мер прокурорского реагирования.

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

*Багдасарян Марина Александровна – главный консультант отдела*

*правовой работы с ОМСУ и ведения регистра МНПА*

**ОСНОВНЫЕ ПРАВИЛА ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ПРИ ОФОРМЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Успешная реализация положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации» зависит от формирования правовой базы МСУ.

МПА, наряду с федеральными и региональными правовыми актами, имеют большое значение для организации деятельности ОМСУ.

МПА в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ представляют собой:

обязательные для исполнения на территории МО, документально оформленные решения, принятые населением непосредственно, органами или должностными лицами МСУ.

МПА устанавливают либо изменяют общеобязательные правила или имеют индивидуальный характер, принимаются по вопросам местного значения и в связи с выполнением отдельных государственных полномочий, возложенных на органы МСУ федеральными и региональными законами.

Каждый орган МСУ обязан вести **учет** принятых им правовых актов, и нормативных, и ненормативных посредством составления реестров правовых актов.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» государственные органы, **органы МСУ**, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обязаны обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течение сроков их хранения, установленных федеральными законами, иными НП актами РФ, а также перечнями документов, предусмотренными данным ФЗ. К таким перечням относится Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов МСУ и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом Минкультуры России от 25.08.2010 № 558.

Любой из принятых документов может представлять чрезвычайную важность. Уничтожение документов считается неправомерным действием и влечет за собой возможность наступления ответственности.

В целях обеспечения совершенства и повышения эффективности правовых актов используются особые приемы подготовки и упорядочения правовых актов – т.н. **юридическая техника**.

Такой порядок оформления и упорядочения МПА должен быть закреплен в инструкциях по делопроизводству соответствующих органов МСУ (представительного органа, местной администрации).

**Под юридической техникой понимается** система правил, методов, средств и приемов, используемых для качественного изложения правовой нормы и оформления проектов правовых актов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, доступность, простоту и обозримость нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов.

*Юридическая техника – совокупность правил, приемов, средств подготовки, оформления, публикации и систематизации нормативных правовых актов и других документов.*

В настоящем докладе расскажу о некоторых правилах юридической техники, касающихся оформления МПА.

Независимо от того является ли правовой акт нормативным или ненормативным, он должен быть составлен в соответствии с определенными правилами.

**К форме и тексту готовящихся проектов ПА предъявляются следующие требования:**

- логическая последовательность изложения, взаимосвязь нормативных предписаний, помещаемых в правовом акте;

- отсутствие противоречий внутри ПА, в системе законодательства;

- максимальная компактность изложения норм права при глубине и всесторонности отражения их содержания;

- ясность и доступность языка ПА;

- точность и определенность формулировок и терминов, употребляемых в акте;

- сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обозримости нормативного материала, облегчения пользования ими, укрупнение правовых актов.

**Особое внимание** необходимо обратить на наличие в ПА **обязательных реквизитов**. Без таких официальных атрибутов, как дата, номер, вид ПА, наименование органа принятия, подписи официальных лиц, не может быть ПА как официального документа.

Порядок расположения реквизитов ПА, порядок нумерации правовых актов также закрепляются в инструкции по делопроизводству органа МСУ. У всех ПА должна быть сквозная нумерация. Целесообразно нумеровать ПА, начиная с единицы с начала нового календарного года.

**Немного о структуре МПА**. Устав МО, правовые акты о бюджете МО обычно делятся на статьи, другие акты представительных органов МСУ, акты администрации и главы МО – на пункты. Значительные по объему акты делятся на главы, разделы. Некоторые из них снабжаются преамбулами, приложениями.

За исключением преамбулы, которая помещается, как правило, в проектах наиболее важных ПА, не следует включать в текст ПА общие рассуждения, научные положения, призывы, декларации и т.п. Для того чтобы ПА был действительно юридическим документом, он должен излагаться простым, ясным языком, по возможности короткими фразами. В нем не должны употребляться образные сравнения, эпитеты, метафоры, а также устаревшие и многозначные слова и выражения, термины, которые не являются общеупотребимыми.

Точность, лаконичность и строгость стиля – характерные черты языка ПА. Очень важно единство употребления терминов: один и тот же термин должен последовательно использоваться в тексте акта при обозначении одного и того же понятия. Это правило необходимо соблюдать и при внесении в ПА изменений.

В проекте целесообразно давать определения имеющих принципиальное значение терминов, вводить дефиниции для упрощения изложения текста *(например, далее - Положение)*, а также расшифровку малоизвестных юридических, технических и других специальных терминов, особенно если будущий акт рассчитан на широкое применение и касается большого круга лиц.

Итог: все готовящиеся проекты правовых актов должны быть унифицированы по структуре и стилю изложения, соответствовать действующему законодательству, всегда должно выдерживаться единство терминологии.

**Основные правила оформления правового акта (ПА),**

**которые делают документ понятным и красивым**

***Правило № 1 о ссылках.***

При необходимости сделать ссылку в проекте ПА на другой ПА, указываются следующие реквизиты в следующей последовательности: *вид ПА; наименование органа (должностного лица), принявшего ПА; дата его принятия (подписания) (полностью, т.е. словесно-цифровым способом); регистрационный номер ПА; наименование ПА*.

*в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»*

*согласно постановлению Правительства Забайкальского края от 1 июня 2010 года № 217 «Об утверждении Порядка проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края»*

*учитывая решение Совета муниципального района «Агинский район» от 29 декабря 2015 года № 253 «О бюджете муниципального района «Агинский район» на 2016 год»*

При ссылке на приложение к ПА реквизиты указываются в следующей последовательности: *наименование приложения к ПА; вид ПА; наименование органа (должностного лица), принявшего ПА; дата его принятия (подписания) (полностью, т.е. словесно-цифровым способом); регистрационный номер ПА.*

*в соответствии с Порядком проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края, утвержденным постановлением Правительства Забайкальского края от 1 июня 2010 года № 217*

*учитывая положения Устава муниципального района «Агинский район», принятого решением Совета муниципального района «Агинский район» от 11 сентября 2014 года № 369*

*согласно Порядку разработки среднесрочного финансового плана, утвержденному постановлением администрации муниципального района «Агинский район» от 15 января 2015 года № 3*

При ссылке на кодекс дата подписания и регистрационный номер кодекса не указываются (при ссылках на конкретную статью кодекса, состоящего из нескольких частей, номер части кодекса не указывается).

При необходимости дать ссылку не на весь ПА, а только на его структурную единицу сначала указывается эта конкретная единица, начиная с наименьшей (обозначения абзацев при ссылках на них указываются словами), далее – реквизиты в соответствующей последовательности, например:

*статья 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»*

*пункт 2 части 3 статьи 6 Закона Забайкальского края от 5 сентября 2008 года № 30-ЗЗК «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края»*

*абзац второй части 3 статьи 5 решения Совета муниципального района «Агинский район» от 29 декабря 2015 года № 253 «О бюджете муниципального района «Агинский район» на 2016 год»*

*подпункт 2 пункта 3 Порядка разработки среднесрочного финансового плана, утвержденного постановлением администрации муниципального района «Агинский район» от 15 января 2015 года № 3*

***Правило № 2 о внесении изменений.***

При внесении изменений в ПА обязательно указываются его *вид, дата подписания акта (полностью), его регистрационный номер, наименование*, например:

*Внести в решение Совета муниципального района «Агинский район» от 29 декабря 2015 года № 253 «О бюджете муниципального района «Агинский район» на 2016 год», изменение, изложив приложение № 5 в следующей редакции:*

*Внести в Положение «О бюджетном процессе в муниципальном районе «Агинский район», принятое решением Совета муниципального района «Агинский район» от 13 июля 2010 года № 25, следующие изменения:*

*Внести в Порядок разработки среднесрочного финансового плана, утвержденный постановлением администрации муниципального района «Агинский район» от 15 января 2015 года № 3, изменения, дополнив пунктами 25, 26 следующего содержания:*

При одновременном внесении в ПА изменений и исключении (признании утратившими силу) структурных единиц данного ПА положения о внесении изменений и об утрате силы должны быть изложены последовательно, например:

*Внести в Положение «О бюджетном процессе в муниципальном районе «Агинский район», принятое решением Совета муниципального района «Агинский район» от 13 июля 2010 года № 25, следующие изменения:*

*1) в пункте 1 слова «...» заменить словами «...»;*

*2) абзац первый пункта 2 дополнить предложением следующего содержания: «... .»;*

*3) в пункте 3 слова «...» исключить;*

*4) пункт 4 признать утратившим силу;*

*5) пункт 5 изложить в следующей редакции:*

*«5. … .»*

Независимо от конкретного содержания проекта ПА, т.е. независимо от того, имеются ли в тексте проекта замена слов, цифр, исключение слов, цифр или предложений, исключение структурных единиц не вступившего в силу ПА, новая редакция структурной единицы ПА, дополнение структурной единицы статьи ПА новыми словами, цифрами или предложениями либо дополнение структурных единиц в ПА, наименование акта всегда содержит только слово «**изменение**» (слово «дополнение» в наименовании не пишется) в соответствующем числе и оформляется следующим образом:

*О внесении изменения в решение Совета муниципального района «Агинский район» от 29 декабря 2015 года № 253 «О бюджете муниципального района «Агинский район» на 2016 год»*

*или*

*О внесении изменений в Порядок разработки среднесрочного финансового плана, утвержденный постановлением администрации муниципального района «Агинский район» от 15 января 2015 года № 3*

**Изменения всегда вносятся только в основной ПА. Вносить изменения в основной ПА путем внесения изменений в изменяющий его акт недопустимо.**

При внесении изменений в ПА соответствующий текст заключается в кавычки. Вносимые в ПА изменения должны излагаться последовательно с указанием конкретной структурной единицы, в которую вносятся изменения.

Внесение изменений в обобщенной форме в ПА (в том числе замена слов и словосочетаний с использованием формулировки «**по тексту**») не допускается. По общему правилу каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы акта, которая изменяется. Исключение может составлять только внесение изменений в обобщенной форме в один пункт (статью) ПА.

При внесении изменения в ПА сначала указывается, какая структурная единица изменяется, потом указывается характер изменений. Внесение изменений в ПА следует оформлять, начиная с наименьшей структурной единицы, например:

*абзац первый пункта 7 статьи 5 дополнить предложением следующего содержания: «… .». (не забывать о точках в конце предложений)*

**или**

*в подпункте «в» пункта 2 слова «городского поселения» заменить словами «сельского поселения».*

При необходимости заменить цифровые обозначения употребляется термин «цифры», а не «числа», например:

*цифры «13, 15, 125» заменить цифрами «15, 17, 127».*

При необходимости заменить слова и цифры употребляется термин «слова»:

*слова «в 30 раз» заменить словами «в 100 раз».*

Внесение нескольких изменений в различные структурные единицы статьи ПА оформляется следующим образом:

*Внести в решение Совета муниципального района «Агинский район» от 29 декабря 2015 года № 253 «О бюджете муниципального района «Агинский район» на 2016 год» следующие изменения:*

*1) в статье 2:*

*в части 1 слова «...» заменить словами «...»;*

*часть 2 после слов «...» дополнить словами «...»;*

*часть 3 дополнить пунктом 7 следующего содержания:*

*«7)....»;*

*часть 4 дополнить предложением следующего содержания: «... .»;*

1. *второе предложение пункта 2 части 2 статьи 3 исключить;*
2. *статью 4 изложить в следующей редакции:*

*«Статья 4. ...(наименование статьи, если имеется; точка после наименования статьи не ставится)*

*...(текст статьи)... .».*

***Правило № 3 о замене слова (слов) в нескольких случаях***

Если в пункте ПА необходимо произвести замену слова или слов в нескольких случаях и заменяемое слово или слова употреблены в разных числах и падежах либо в одном и том же числе, но в разных падежах, а другие изменения в эту статью или ее структурную единицу не вносятся, то применяется следующая формулировка:

*В пункте 10 Порядка разработки среднесрочного финансового плана, утвержденного постановлением администрации муниципального района «Агинский район» от 15 января 2015 года № 3, слова «сельская администрация» (слова указываются в именительном падеже единственного числа) в соответствующих числе и падеже заменить словами «администрация сельского поселения» (слова указываются в именительном падеже единственного числа) в соответствующих числе и падеже.*

**или**

*В пункте 10 Порядка разработки среднесрочного финансового плана, утвержденного постановлением администрации муниципального района «Агинский район» от 15 января 2015 года № 3, слова «районная администрация» (слова указываются в именительном падеже единственного или множественного числа) в соответствующем падеже заменить словами «администрация муниципального района» (слова указываются в именительном падеже единственного или множественного числа) в соответствующем падеже.*

***Правило № 4 о внесении дополнений***

При внесении дополнений в статью, часть статьи, пункт, подпункт, абзац указываются слова, после которых это дополнение должно находиться, например:

*статью 1 после слов «...» дополнить словами «...»*

В случае если дополняется словами структурная единица ПА и это дополнение должно находиться в конце данной структурной единицы, применяется следующая формулировка:

*пункт 1 дополнить словами «...»*

При дополнении статьи ПА частями, пунктами или подпунктами, которые необходимо расположить соответственно в конце статьи, пункта или подпункта, в обязательном порядке указываются порядковые номера дополняемых частей, пунктов или подпунктов, например:

*статью 2 дополнить частью 3 следующего содержания:*

*«3. … .»;*

*часть 5 статьи 6 дополнить пунктом 4 следующего содержания:*

*«4) ... .»;*

*пункт 3 части 3 статьи 7 дополнить подпунктом «д» следующего содержания:*

*«д) ... .».*

В любом случае: даже если ПА только дополняется словами или структурными единицами, наименование ПА всегда содержит только слово «**изменение**» (слово «дополнение» в наименовании не пишется).

**Итог: в целях сохранения структуры статьи:**

1) дополнение абзацами может производиться только в конец соответствующей структурной единицы;

2) при необходимости между уже имеющимися абзацами включить новый абзац дается новая редакция той структурной единицы статьи акта, к которой относится абзац;

3) при признании абзаца утратившим силу пересчет последующих абзацев не производится. Утративший силу абзац участвует в подсчете абзацев при последующем внесении изменений в данную структурную единицу.

***Правило № 5 о новой редакции***

**Новая редакция** **ПА в целом**, как правило, **не допускается**; принимается новый ПА с одновременным признанием утратившим силу ранее действовавшего ПА в случаях если:

1. необходимо внести в ПА изменения, требующие переработки акта по существу и не позволяющие ограничиться новой редакцией его отдельных структурных единиц;
2. необходимо внести в ПА изменения, затрагивающие почти все его структурные единицы;
3. сохраняют значение только отдельные структурные единицы ПА, причем частично;
4. необходимо внести изменения в ПА, признанный утратившим силу в неотделимой части.

Структурная единица ПА излагается **в новой редакции** в случаях если:

1. необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу;
2. неоднократно вносились изменения в текст структурной единицы ПА. Изложение структурной единицы ПА в новой редакции не является основанием для признания утратившими силу всех промежуточных редакций данной структурной единицы.

При необходимости изложить одну структурную единицу ПА, в новой редакции применяется следующая формулировка:

*Внести в пункт 6 Положения «О бюджетном процессе в муниципальном районе «Агинский район», принятого решением Совета муниципального района «Агинский район» от 13 июля 2010 года № 25, изменение, изложив его в следующей редакции:*

*«16. ...(наименование пункта, если имеется)... …(текст пункта)... .».*

***Правило № 6 о признании утратившим силу, отмене ПА***

Перечень актов, подлежащих признанию утратившими силу:

может быть самостоятельным пунктом в проекте, устанавливающем новое правовое регулирование,

может быть самостоятельным пунктом в проекте о внесении изменений в ПА и признании утратившими силу некоторых ПА,

а также может быть самостоятельным проектом ПА.

При включении каждого ПА в перечень актов, подлежащих признанию утратившими силу, должны быть указаны: *вид ПА; наименование органа (должностного лица), принявшего ПА; дата его подписания (полностью, т.е. словесно-цифровым способом); регистрационный номер ПА; наименование ПА*, а также **желательно** *источник его официального опубликования (обнародования)*.

Если ПА еще не вступил в силу, а необходимость в нем отпала, применяется термин «**отменить**», а не «**признать утратившим силу**». ПА также могут быть отменены или их действие может быть приостановлено, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц (часть 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ).

**ТИПИЧНЫЕ ОШИБКИ, касающиеся порядка оформления ПА**

в нарушение порядка, дата принятия ПА указывается цифровым способом, например: *05.12.2018 г.*;

логически неверное изложение названия ПА, например:

*О внесении изменений в решение Совета муниципального района «О бюджетном процессе» и утверждении Положения о бюджетном процессе в новой редакции;*

*Об отмене решения Совета муниципального района «О бюджетном процессе» и утверждении Положения о бюджетном процессе;*

в преамбуле ПА дается некорректная ссылка на экспертное заключение Администрации Губернатора Забайкальского края, как на основание для внесения изменений или признания утратившим силу ПА; однако все ПА принимаются в соответствии и во исполнение НПА, которые указаны в ЭЗ, они же и служат основаниями для внесения изменений или признания утратившим силу ПА;

неверно указываются реквизиты НПА, на которые дается ссылка в ПА, например:

*неверная дата;*

*неправильно указан номер ФЗ либо ЗЗК (Федеральный закон № 131, Закон Забайкальского края № 321);*

*неполное (неверное) название НПА;*

при внесении изменений ПА не учитываются изменения, внесенные ранее в данный ПА;

вносятся изменения в ПА, которые ранее были признаны утратившими силу;

вместо того, чтобы признать ПА утратившим силу, его отменяют;

повторно признаются утратившими силу (отменяются) ПА, которые уже были ранее признаны утратившими силу (отменены);

одновременно (в одном ПА) изменяются и признаются утратившими силу одни и те же ПА;

одновременно (в одном ПА) один и тот же ПА и отменяется, и признается утратившим силу;

при отмене режимов повышенной готовности, чрезвычайной ситуации, особых противопожарных режимов, т.п. не признаются утратившими силу ПА, вводившие указанные режимы;

В целях ведения регистра МНПА для унификации оформления МНПА, дополнительных сведений к ним, вносимых в регистр, в соответствии с рекомендациями Минюста России Администрацией Губернатора Забайкальского края, как органом, уполномоченным Правительством Забайкальского края на осуществление полномочий по ведению краевого регистра, установлен особый порядок оформления текстов МНПА, который закреплен приказом Администрации Губернатора Забайкальского края от 25 апреля 2013 года № 380 (с изменениями от 16 сентября 2016 года № 103). Данный порядок кардинально не отличается от правил оформления ПА, действующих в МО и закрепленных в инструкциях по делопроизводству. Наглядно оформление МНПА и формирование карточек МНПА для направления МНПА в краевой регистр будет продемонстрирован в следующем докладе.

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

*Назмеева Екатерина Анатольевна – консультант отдела*

*правовой работы с ОМСУ и ведения регистра МНПА*

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ НОРМАТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

На основании положений части 1 статьи 43.1. Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации подлежат муниципальные **нормативные правовые акты**, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

Современное законодательство не содержит четкого определения понятия нормативного правового акта. Но в юридической доктрине и в судебной практике существуют определенные критерии, по которым тот или иной правовой акт можно отнести к нормативному. Такие критерии указаны в пункте 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 года № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», в пункте 9 постановления 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», в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов», в определении Конституционного суда Российской Федерации
от 16 января 2018 года № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Определим основные правовые позиции, изложенные в указанных актах.

В своих разъяснениях Верховный Суд Российской Федерации отказался от формулирования понятия нормативного правового акта, заменив характеристику данного понятия перечислением его существенных признаков, к которым он отнес следующие: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом и 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.

Конституционный суд Российской Федерации, в своем определении от 16 января 2018 года № 12-О «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отметил, что нормативные свойства правового акта обусловлены не одними только его внешними, формальными атрибутами, а должны выявляться, прежде всего, на основе содержательных критериев, которые сводятся к определению того, в частности, оказывает ли правовой акт общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц - участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение.

В практике рассмотрения арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов можно встретить использование определений нормативного правового акта и правовой нормы, содержащихся в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 года № 781-II «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». Под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

**Таким образом, критерии нормативности, выработанные правовой доктриной и судебной практикой в совокупности выражаются примерно в следующем:** нормативные акты обращаются к неопределенному кругу лиц; нормативные акты имеют, как правило, многократное применение; нормативные акты принимаются в установленном порядке, уполномоченными на то органами (должностными лицами).

Рассмотрим подробнее каждый из этих признаков.

**1. Неопределенный круг лиц** означает, что нормативный правовой акт адресован не одному или нескольким субъектам права, как это имеет место быть, например, в индивидуальных актах, а ко всем субъектам, указанным в гипотезе нормы (условиях применения нормы). Обычно о применении правового акта (то есть его адресате) указано в самом нормативном правовом акте или данное заключение можно вывести аналитически, на основании изучения текста правового документа.

Например, муниципальный правовой акт, в сфере исполнения уголовных наказаний: постановление администрации муниципального района «Хилокский район» от 04 октября 2018 года № 764 «Об определении мест отбывания наказания в виде исправительных работ осужденными без изоляции от общества», устанавливающий места (перечень организаций) отбывания осужденными (для неопределенного круга лиц) исправительных работ, будет являться нормативным. Аналогичный муниципальный правовой акт, устанавливающий место отбывания исправительных работ конкретному осужденному (с указанием ФИО осужденного) носит индивидуальный характер и не является нормативным.

**2. Неоднократное применение** означает, что нормативный акт будет применяться не разово, а многократно, определенный период времени или бессрочно.

Согласно пункту 7 Рекомендаций Министерства юстиции Российской Федерации по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации от 15 декабря 2011 года № 17/91789-ВЕ (далее – Рекомендации Министерства юстиции Российской Федерации) включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов (далее – Регистр) подлежат все муниципальные нормативные правовые акты вне зависимости от срока их действия.

Например, включению в Регистр подлежат такие муниципальные правовые акты: о проведении месячника по санитарной очистке территории в период с 1 октября 2018 года по 31 октября 2018 года; об организации летнего отдыха, оздоровления и временной трудовой занятости детей и подростков в 2018 году; о мерах по подготовке к весеннему пожароопасному периоду 2018 года и тому подобные.

**3. Установленный порядок принятия нормативных правовых актов уполномоченными на это органами или должностными лицами** означает то, что нормативные правовые акты может издавать строго определенный круг лиц и только по тем вопросам, которые входят в сферу их компетенции: каждый орган или должностное лицо, имеющее право издавать нормативные акты, принимает только определенные для него нормативные акты (в отведенной ему форме) и только по тем вопросам, которыми он ведает.

Так, часть 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Вопросы исключительного ведения представительного органа - это вопросы, которые не требуют проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений в средствах массовой информации, на собраниях и сходах граждан и которые вправе решать только представительные органы местного самоуправления и не вправе решать никакой иной орган.

В качестве примера можно привести решение Совета муниципального района «Хилокский район» от 23 ноября 2017 года № 3.22 «Об утверждении порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района «Хилокский район»» (на основании пункта 5 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности).

На основании положений статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ к субъектам, управомоченным принимать нормативные правовые акты, относятся не только органы местного самоуправления муниципального образования, но и граждане муниципального образования в порядке проведения местного референдума, а также граждане муниципального образования путем проведения схода граждан. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Виды и юридическая сила правовых актов главы муниципального образования зависят от того, какой орган в системе органов местного самоуправления он возглавляет в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае если глава муниципального образования является председателем представительного органа, он издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (часть 5 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ).

В случае если глава муниципального образования является главой местной администрации, он издает постановления и распоряжения по вопросам, входящим в компетенцию главы местной администрации.

В качестве примера можно привести постановление администрации городского поселения «Первомайское» от 1 ноября 2018 года № 286 «О создании и об использовании резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории городского поселения «Первомайское» (вопрос местного значения, установленный пунктом 23 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ - организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера) и другие акты.

Таким образом, нормативные акты должны издаваться только **в пределах компетенции** правотворческого органа.

**Актуален вопрос, в каких случаях акт будет признан нормативным: при наличии всех признаков или одного из них?**

**Верховный Суд Российской Федерации** указывает весь перечень признаков нормативного правового акта и не говорит об обязательном их наличии в совокупности.

**Для арбитражных судов** содержание акта является приоритетным по отношению к признакам, определяющим его форму. Вопрос о том, носит ли тот или иной акт нормативный характер, надлежит разрешать независимо от его формы, иных условий, например, государственной регистрации, опубликования в официальном издании. Похожей позиции придерживается и **Конституционный Суд** **Российской Федерации.**

В связи с изложенным, можно сделать **вывод, что достаточно наличие хотя бы одного из признаков для признания акта нормативным.**

Кроме того, необходимо отметить, несмотря на отсутствие четкого определения понятия нормативного правового акта, основным отличием нормативного акта от ненормативного следует считать, что нормативный правовой акт распространяется на неопределенный круг лиц, даже, если иметь ввиду корпоративный акт, а ненормативный, как правило, перечисляет субъекта или субъектов, на которых он распространяется.

Министерство юстиции Российской Федерации в своих Рекомендациях определило перечень муниципальных актов исполнительно-распорядительного и индивидуального характера в различных сферах, не обладающих признаками нормативного характера и не подлежащих включению в Регистр.

Например, в сфере финансовых и бюджетных правоотношений (о принятии проекта бюджета на очередной финансовый год, о проведении публичных слушаний по проекту бюджета на очередной финансовый год, о выделении или возврате бюджетных средств и другие); в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (о продаже имущества третьим лицам, в том числе путем проведения торгов, о включении (исключении) имущества в состав (из состава) муниципальной казны, об утверждении реестра муниципального имущества; о создании, ликвидации, реорганизации муниципального унитарного предприятия, муниципального учреждения и другие); в сфере земельных правоотношений (об утверждении схемы расположения земельного участка, о выборе или предоставлении земельного участка в собственность (аренду), об ином праве, о прекращении права на земельный участок и другие), в сфере управления (о назначении конкретного лица на должность, о плане работы органа местного самоуправления, о персональном составе рабочих групп и комиссий, об отчётах рабочих групп, комиссий, должностных лиц). Также в Регистр не включаются муниципальные акты: оперативно-распорядительного характера (разовые поручения), о выделении материалов, машин, оборудования; рекомендательного характера, иные муниципальные акты ненормативного характера.

Основанием систематизации муниципальных нормативных правовых актов при ведении Регистра является **классификатор муниципальных нормативных правовых актов.**

Классификатор представляет собой иерархическую систему юридических понятий, определяющих самостоятельные отрасли законодательства, регулирующие различные сферы деятельности органов местного самоуправления и отражающие практически весь массив муниципальных актов.

Согласно Рекомендациям Министерства юстиции Российской Федерации муниципальные нормативные правовые акты в целом, а также отдельные их части, подлежат классификации и отнесению в соответствии с тематическим содержанием муниципального нормативного правового акта к разделам, подразделам, пунктам или подпунктам классификатора муниципальных нормативных правовых актов.

В связи с этим и в рамках оказания методической помощи органам местного самоуправления муниципальных образований Забайкальского края и для использования в работе, специалистами отдела правовой работы с органами местного самоуправления и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, был разработан примерный перечень муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр, согласно классификатору муниципальных нормативных правовых актов.

Данный перечень размещен на официальном портале Забайкальского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе Местное самоуправление, подраздел Рекомендации, вкладка Обзоры («Примерный перечень муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению (включенных) в регистр муниципальных нормативных правовых актов Забайкальского края»).

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