

**Методические рекомендации  
по проведению юридической экспертизы на муниципальный  
нормативный правовой акт органа местного самоуправления в  
Республике Алтай и составлению экспертного заключения по  
результатам его проведения**

**I. Порядок представления в Правительство Республики Алтай  
органами местного самоуправления в Республике Алтай электронных  
копий муниципальных нормативных правовых актов и сведений о них  
для включения в регистр муниципальных нормативных правовых  
актов в Республике Алтай (далее – регистр)**

1. Органы местного самоуправления в Республике Алтай направляют в Правительство Республики Алтай копии муниципальных нормативных правовых актов в электронном виде (далее – МНПА) в соответствии с порядком и сроками, утвержденными постановлением Правительства Республики Алтай от 16 сентября 2016 года № 281 «О некоторых вопросах, связанных с ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Алтай и признании утратившим силу постановления Правительства Республики Алтай от 12 ноября 2012 года № 275» (далее - постановление Правительства РА № 281).

2. Юридическая экспертиза проводится в срок не более 60 рабочих дней со дня включения в регистр МНПА.

В соответствии с частью 5 статьи 1 Закона Республики Алтай от 30 декабря 2008 года № 136-РЗ «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Алтай» (далее также - Закон РА № 136-РЗ) под муниципальным нормативным правовым актом понимается правовой акт, принятый (изданный) в установленном порядке уполномоченным органом местного самоуправления в Республике Алтай (далее - орган местного самоуправления) или должностным лицом органа местного самоуправления, либо принятый на местном референдуме (сходе граждан), содержащий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, за исключением уставов муниципальных образований и правовых актов о внесении в них изменений.

Муниципальные нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным нормативным правовым актам Республики Алтай и (или) уставу муниципального образования в Республике Алтай.

Согласно пунктам 2, 3 Порядка проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Республике Алтай, утвержденного постановлением Правительства РА № 281:

не проводится юридическая экспертиза отмененных или признанных утратившими силу МНПА, а также МНПА, срок действия которых истек.

МНПА, включенные в регистр и регулирующие вопросы муниципальной службы, статус лиц, замещающих муниципальные должности, управления и распоряжения муниципальной собственностью, устанавливающие либо отменяющие местные налоги и сборы, подлежат обязательной юридической экспертизе.

## **II. Организация проведения юридической экспертизы МНПА**

1. Юридическая экспертиза заключается в правовой оценке формы МНПА, предмета правового регулирования, компетенции органа местного самоуправления (должностного лица), принявшего (издавшего) акт, содержащихся в нем норм на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным нормативным правовым актам Республики Алтай, уставу муниципального образования Республики Алтай (далее – Устав МО), а также в соблюдении порядка опубликования (обнародования) МНПА.

Юридическая экспертиза осуществляется в целях выработки Правительством Республики Алтай в пределах его полномочий, вытекающих из подпункта 64 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 43.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также - Федеральный закон № 131-ФЗ), совместно с органами местного самоуправления (должностными лицами органов местного самоуправления) мер по обеспечению соответствия МНПА, Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Республики Алтай.

Юридическая экспертиза проводится также в целях соблюдения положений части 3 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан.

В ходе осуществления юридической экспертизы МНПА проверяется соблюдение указанного законом порядка, путем проверки предоставленных сведений об опубликовании (обнародовании) МНПА.

2. По результатам проведения юридической экспертизы в случае несоответствия МНПА Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативных правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным нормативным правовым актам Республики Алтай и (или) Уставу МО, а также порядку опубликования (обнародования) составляется мотивированное экспертное заключение, которое *в течение 10 рабочих дней со дня регистрации экспертного*

заклучения, направляется в орган местного самоуправления (должностному лицу органа местного самоуправления), принявшему (издавшему) МНПА для рассмотрения.

3. В случае, если по результатам юридической экспертизы в МНПА не выявлены положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативных правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным нормативным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО, экспертное заключение не составляется, на МНПА в регистре ставится соответствующая отметка с указанием даты проведения экспертизы.

4. При проведении юридической экспертизы МНПА, признающих утратившими силу другие акты, рекомендуется оценивать компетенцию органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления), отменяющего МНПА, а также возможность возникновения пробелов в правовом регулировании в результате отмены МНПА.

### **III. Порядок составления экспертного заключения**

1. При проведении юридической экспертизы необходимо руководствоваться следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Конституцией Российской Федерации;
- 2) Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 3) Законом Республики Алтай от 7 июля 2015 года № 32-РЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями в Республике Алтай» (далее - Закон № 32-РЗ);
- 4) Законом Республики Алтай от 30 декабря 2008 года № 136-РЗ «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Алтай»;
- 5) постановлением Правительства Республики Алтай № 281.

2. В экспертном заключении (далее также - заключение) рекомендуется отражать следующие сведения:

- 1) реквизиты МНПА, и *предмет правового регулирования МНПА* (раздел 1 заключения);
- 2) *полномочия органа местного самоуправления, (должностного лица органа местного самоуправления) на принятие МНПА* (раздел 2 заключения).

При составлении экспертного заключения в разделе 2 следует изложить *компетенцию органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) с правовым основанием, обосновывающем полномочия органов местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) по регулированию вопросов, указанных в МНПА;*

Оценивая компетенцию органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) на принятие МНПА необходимо учитывать следующее:

- а) правовые основания принятия МНПА, и его соответствие вопросам местного значения, установленным федеральным законодательством и

законодательством Республики Алтай, а также по государственным полномочиям, переданным для осуществления органам местного самоуправления. При этом необходимо изложить выводы анализа положений МНПА на соответствие федеральному законодательству, законодательству Республики Алтай, Уставу МО;

б) наличие компетенции органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) по регулированию вопросов, предусмотренных МНПА. Основные вопросы местного значения городского, сельских поселений, муниципальных районов и полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения установлены ст.ст. 14-17 Федерального закона № 131-ФЗ. Кроме того, необходимо учитывать, что иные федеральные законы, законы Республики Алтай также содержат соответствующие положения, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления (должностных лиц органов местного самоуправления).

Например, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Закон РА № 32-РЗ и другие.

Далее необходимо проанализировать Устав МО на предмет закрепления за органами местного самоуправления (должностными лицами органа местного самоуправления), принявшего (издавшего) МНПА, указанного полномочия.

В соответствии с частью 1 статьи 34, пункта 5 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131 - ФЗ:

структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

уставом муниципального образования должны определяться, в том числе наименование и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, при проведении юридической экспертизы МНПА устанавливать компетенцию органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) необходимо не только руководствуясь нормами федеральных законов, законов Республики Алтай но и Уставом МО.

В случае закрепления Уставом МО полномочий за органами местного самоуправления в общем, без конкретизации, за каким именно органом местного самоуправления закреплено данное полномочие (администрация, представительный орган и другие), необходимо указывать в экспертном заключении на отсутствие компетенции конкретного органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) и противоречие федеральному законодательству.

Нарушение компетенции органа местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления) при принятии МНПА является наиболее распространенным коррупциогенным фактором в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96, что также необходимо указать в разделе 2 заключения.

Например:

Постановлением администрации муниципального образования «Усть-Канский район» Республики Алтай от 2 февраля 2015 года № 5 (далее – постановление, администрация) утверждается перечень видов обязательных работ и объектов для отбывания наказания в виде исправительных работ на территории МО «Усть-Канский район».

Полномочия по принятию МНПА органом местного самоуправления имеются (статья 25 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации), но Уставом муниципального образования не установлена компетенция администрации Усть-Канского района по рассматриваемому вопросу.

Таким образом, компетенция администрации на принятие постановления отсутствует (Уставом муниципального образования не закреплена), решение вопросов, предусмотренных МНПА, *не относится* к полномочиям администрации муниципального образования «Усть-Канский район»;

3) состояние правового регулирования в соответствующей сфере (перечень актов федерального законодательства, законодательства Республики Алтай, на соответствие которым рассматривается МНПА), необходимость и достаточность МНПА для урегулирования общественных отношений (раздел 3 заключения).

В разделе 3 заключения следует установить, во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (подзаконным актом), законом Республики Алтай принят МНПА, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в федеральном законодательстве, законодательстве Республики Алтай.

В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется проанализировать не только федеральные законы и подзаконные акты, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Необходимо также учесть все изменения, внесенные в федеральное законодательство, а также в законодательство Республики Алтай.

Анализ конкретных правовых норм является наиболее сложным этапом проведения юридической экспертизы, и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений правового акта и норм федерального законодательства.

В некоторых случаях рекомендуется изучить смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения (коллизии) между действующими

нормативными правовыми актами, регулируемыми одни и те же правоотношения. В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права, учитывая, что, при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

В экспертном заключении *о соответствии* МНПА Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО, рекомендуется делать вывод о соответствии МНПА Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО.

В экспертном заключении *о несоответствии* МНПА Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО рекомендуется наиболее точно описать конкретные нормы рассматриваемого МНПА, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО. При этом не всегда целесообразно переписывать нормы МНПА, достаточно изложить ту его часть, которая содержит несоответствие.

При описании норм МНПА рекомендуется указывать:

структурные единицы *МНПА* (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть) с текстом положения, *противоречащий* Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО;

нарушенные положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законов и иных правовых актов Республики Алтай, Устава МО (абзац, подпункт, пункт, часть статьи, статья, подраздел, параграф, раздел, глава, часть).

Например:

а) в соответствии с пунктами 5.1, 5.2 Положения № 1:

налог, подлежащий уплате по истечении налогового периода, налогоплательщиками - организациями *и физическими лицами, являющимися индивидуальными предпринимателями*, уплачивается *не позднее 1 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом;*

налогоплательщики – организации *и физические лица, являющиеся индивидуальными предпринимателями*, уплачивают авансовые платежи по налогу не позднее 25-го апреля, 25-го июля, 25-го октября текущего

налогового периода, что **противоречит** пункту 1 статьи 388, статье 393, пунктам 1, 4 статьи 397, пункту 3 статьи 398 НК РФ, согласно которым:

*налогоплательщиками налога (далее - налогоплательщики) признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 этого Кодекса, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, если иное не установлено настоящим пунктом;*

*налоговым периодом признается календарный год;*

*отчетными периодами для налогоплательщиков-организаций признаются первый квартал, второй квартал и третий квартал календарного года;*

*налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате налогоплательщиками-организациями в порядке и сроки, которые установлены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. При этом срок уплаты налога для налогоплательщиков-организаций не может быть установлен ранее срока, предусмотренного пунктом 3 статьи 398 этого Кодекса;*

*налог подлежит уплате налогоплательщиками - физическими лицами в срок не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом;*

*налогоплательщики - физические лица уплачивают налог на основании налогового уведомления, направленного налоговым органом;*

б) в разделе 1 Положения установлено, что *руководство добровольной пожарной охраны осуществляют органы местного самоуправления поселения, ГУ МЧС России по Республике Алтай координирует деятельность добровольной пожарной охраны и осуществляет подготовку и повышение квалификации добровольных пожарных, что **противоречит:***

*пункту «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации, согласно которой в ведении Российской Федерации находятся, в том числе установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;*

*абзацу третьему статьи 6 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», согласно которому члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом.*

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляемое правовое регулирование должно отвечать требованиям ясности и непротиворечивости, а механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретных нормативных положений, поскольку конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями ([постановление](#) от 27 июня 2013 г. № 15-П); неопределенность содержания

правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных [статьями 45](#) и [46 \(части 1 и 2\)](#) Конституции Российской Федерации гарантий (постановления от 25 апреля 1995 г. [№](#), от 15 июля 1999 г. [№ 11-П](#), от 25 февраля 2004 г. [№ 4-П](#), от 20 апреля 2009 г. [№ 7-П](#), от 6 декабря 2011 г. [№ 27-П](#), от 29 июня 2012 г. [№ 16-П](#) и др.)

Не рекомендуется ограничиваться указанием одних лишь номеров рассматриваемых положений нормативных актов.

Например: «пункт \* статьи \* решения Усть-Канского сельского Совета депутатов противоречит статье \* Закона Республики Алтай».

Если вывод о противоречии нормы правового акта аргументируется несколькими логически взаимосвязанными федеральными нормами, необходимо четко указать, каким конкретно из них противоречит норма МНПА.

Вывод по результатам юридической экспертизы может быть аргументирован ссылкой на акты судебных органов.

К наиболее типичным противоречиям Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Алтай, законам и иным нормативным правовым актам Республики Алтай, Уставу МО, выявленным в МНПА при проведении юридических экспертиз, можно отнести следующие:

принятие МНПА органом местного самоуправления (должностным лицом органа местного самоуправления) в Республике Алтай по вопросам, не отнесенным к компетенции органов местного самоуправления (должностного лица органа местного самоуправления);

наличие в МНПА положений, искажающих содержание и смысл норм федерального законодательства, законодательства Республики Алтай;

неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия МНПА;

принятие МНПА органом местного самоуправления (должностным лицом органа местного самоуправления), в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу.

В МНПА часто воспроизводятся нормы федерального законодательства. В данном случае следует учитывать, что воспроизведение в МНПА положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, не свидетельствует о незаконности этого акта.

Наличие в МНПА пробелов правового регулирования не следует рассматривать как противоречие законодательству.

Выявленные пробелы в правовом регулировании рекомендуется отражать в экспертном заключении как предложения по внесению изменений в МНПА, или его отмене, в качестве дополнительной информации к экспертному заключению;

4) оценку соблюдения порядка обнародования (опубликования) МНПА, установленного Уставом МО, (раздел 4 заключения).

В соответствии с постановлением Правительства РА № 281 муниципальные образования в РА для включения в регистр одновременно предоставляют с копией МНПА сведения об опубликовании (обнародовании) МНПА.

Порядок опубликования (обнародования) МНПА устанавливается Уставом МО.

Следовательно, указанные сведения об обнародовании (опубликовании) МНПА должны быть предоставлены конкретно по всем их источникам опубликования (обнародования) - информационные стенды с указанием их местонахождений, средства массовой информации, официальный сайт в сети «Интернет» и т.д., указанным в порядке опубликования (обнародования) МНПА.

В случае предоставления сведений не по всем источникам опубликования (обнародования) МНПА в соответствии с Уставом, указанный факт будет считаться нарушением Устава МО в части соблюдения порядка опубликования (обнародования) МНПА и не соблюдением положений по предоставлению сведений об опубликовании (обнародовании) МНПА для включения в регистр, установленных постановлением Правительства РА № 281.

Например:

а) в соответствии с частями 5, 7 - 9 статьи 48 Устава МО «Хабаровское сельское поселение» *муниципальные нормативные правовые акты подлежат обязательному официальному обнародованию. Официальное обнародование муниципальных правовых актов осуществляется путем вывешивания заверенных копий их текстов (текстов проектов актов) с указанием на них даты вывешивания на информационном стенде, размещенном в помещении сельской администрации поселения, информационном стенде. Если иное не установлено федеральными законами, законами Республики Алтай, Уставом муниципальные нормативные правовые акты официально обнародуются не позднее 7 рабочих дней со дня их подписания. Текст официально обнародованного муниципального правового акта должен находиться на стенде в течение не менее 7 календарных дней со дня официального обнародования.*

Сведения по обнародованию решения *не представлены*, вследствие чего, *не соблюден Порядок* представления от сельских поселений, входящих в муниципальный район в Республике Алтай, информации, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Алтай, утвержденный постановлением Правительства РА № 281;

б) пунктами 10, 11 статьи 48 Устава МО «Барагашское сельское поселение» (далее – Устав) определено, что *официальное обнародование муниципальных правовых актов осуществляется путем вывешивания заверенных копий их текстов (текстов проектов актов) с указанием на них даты вывешивания на информационных стендах, размещенных в помещениях Администрации поселения по адресу: с. Барагаш, ул. Калинина 11, сельского дома культуры по адресу: с. Барагаш, ул.Партизанская 1.*

Согласно представленным сведениям решение обнародовано 25 ноября 2016 года *на информационных стендах, без указания их местонахождения.*

Таким образом, *нарушен* пункт 10 статьи 48 Устава и *не соблюден* *Порядок представления от сельских поселений*, входящих в муниципальный район в Республике Алтай, *информации*, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в Республике Алтай, утвержденный постановлением Правительства РА № 281.

3. Оценка соответствия МНПА требованиям юридической техники дается в дополнительной информации к экспертному заключению в случае грубых нарушений правил юридико-технического оформления МНПА, на соблюдение таких требований, как: реквизиты, построение, правильность использования юридической терминологии (употребляется ли один и тот же термин в данном МНПА в одном и том же значении, имеют ли термины общепринятое значение, обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве и законодательстве Республики Алтай, а также в Уставе МО).

4. Каждому экспертному заключению, исходя из последовательности его подготовки, присваивается порядковый номер.

*Исп. Тонкурова А.Б.*