

Обзор практики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов за 2019 год

I. Сведения о количестве муниципальных нормативных правовых актов, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов

В 2019 году Министерством юстиции Российской Федерации продолжена работа по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – федеральный регистр).

Федеральный регистр представляет собой открытый государственный информационный ресурс, содержащий в электронном виде муниципальные нормативные правовые акты (далее – муниципальные акты).

По состоянию на 20 сентября 2019 г. в федеральный регистр включено более 8 млн муниципальных актов, из них действующих 6 млн 441 тыс. (таблица № 1).

Уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – уполномоченные органы) в 194 658 муниципальных актах (3% от числа действующих) выявлены противоречия с федеральным и региональным законодательством, а также уставами муниципальных образований (диаграмма № 2 и таблица № 2).

За последние 5 лет федеральный регистр пополнился более чем на 4 млн 493 тыс. муниципальных актов (диаграмма № 1).

Диаграмма № 1. Динамика увеличения муниципальных актов в федеральном регистре с 1 января 2009 г. по 20 сентября 2019 г.

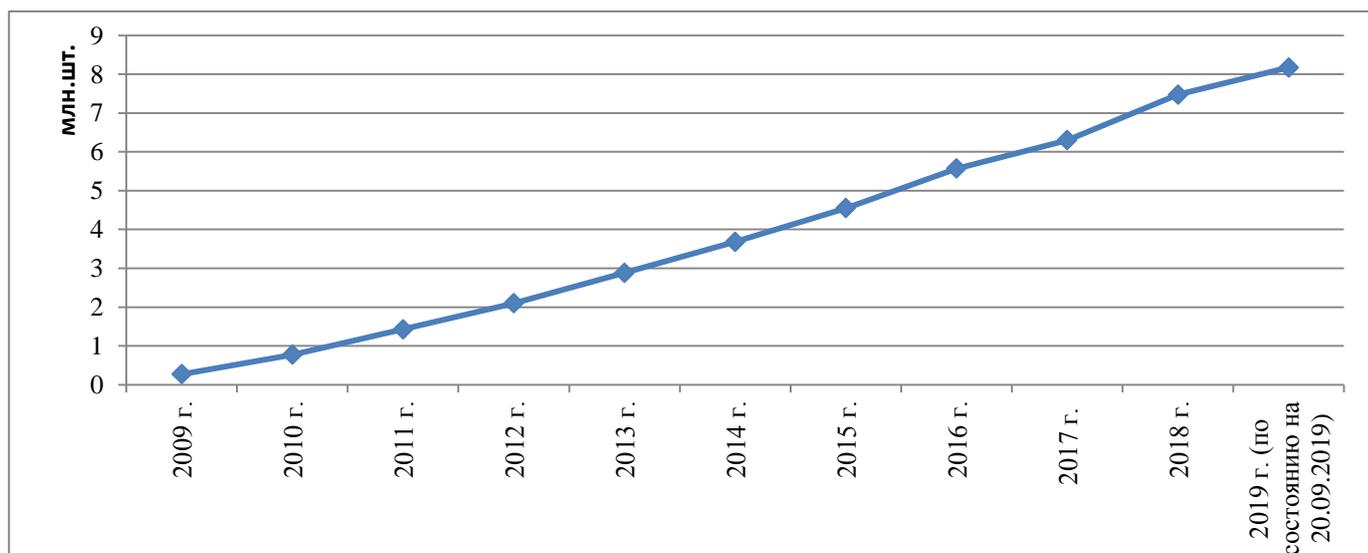


Таблица № 1 Количество муниципальных актов, содержащихся в федеральном регистре (по годам)

2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. (по состоянию на 20.09.2019)
270 тыс.	774 тыс.	1 млн 426 тыс.	2 млн 098 тыс.	2 млн 883 тыс.	3 млн 681 тыс.	4 млн 548 тыс.	5 млн 570 тыс.	6 млн 300 тыс.	7 млн 475 тыс.	8 млн 174 тыс.

Диаграмма № 2. Показатели федерального регистра в зависимости от статуса соответствия действующих муниципальных актов

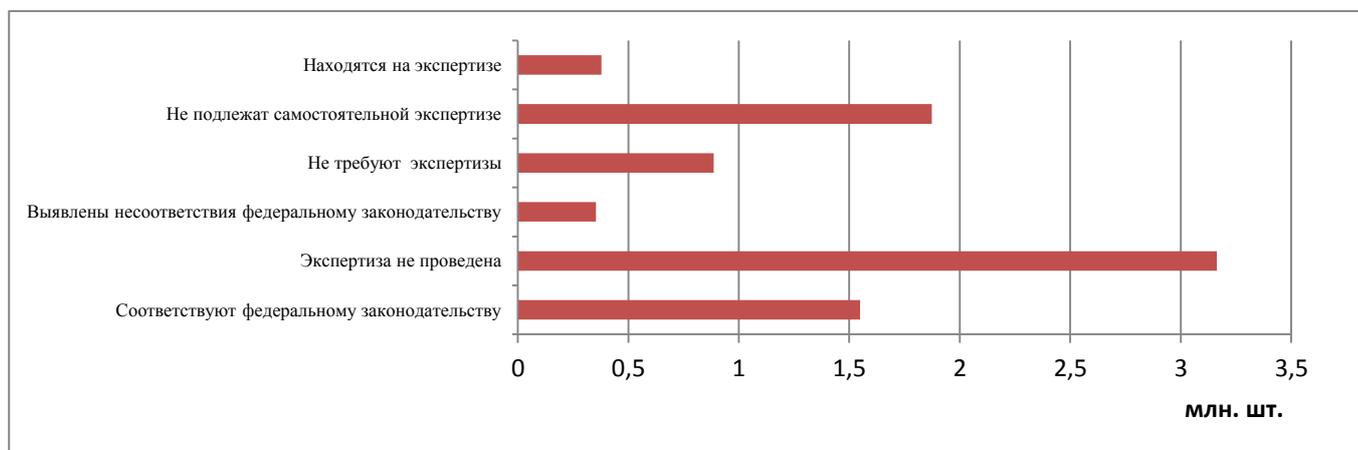


Таблица № 2 Количество муниципальных актов в зависимости от статуса соответствия действующих муниципальных актов

Соответствуют федеральному законодательству	Экспертиза не проведена	Выявлены несоответствия федеральному законодательству	Не требуют правовой экспертизы	Не подлежат самостоятельной правовой экспертизе	Находятся на юридической экспертизе
1 млн 548 тыс.	3 млн 163 тыс.	354 тыс.	886 тыс.	1 млн 873 тыс.	378 тыс.

II. Вопросы, возникающие при ведении уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации регистра муниципальных нормативных правовых актов

1. О включении муниципальных программ в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации (далее – регистр).

Частью 1 статьи 43.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

(далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) установлено, что в регистр подлежат включению муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан).

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования (пункт 1 статьи 179).

В пункте 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации сказано, что объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Муниципальные программы являются документами стратегического планирования, они содержат комплекс мероприятий, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования (пункт 35 статьи 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Таким образом, муниципальные программы имеют нормативный характер и подлежат включению в регистр (в федеральном регистре содержится около 300 тыс. действующих муниципальных актов, утвердивших муниципальные программы, из них около 2 тыс. действующих актов, которыми утверждены муниципальные программы в виде распоряжения).

2. О включении в регистр муниципальных актов, утверждающих структуру местной администрации.

В соответствии с частью 1 статьи 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ в федеральный регистр включаются только муниципальные нормативные правовые акты.

Решения представительных органов муниципальных образований, утверждающих структуру местной администрации или содержащих только перечень отраслевых и функциональных органов, а также отдельных специалистов администрации (в виде схемы или таблицы), не должны включаться в регистр, поскольку не содержат норм права.

Включению в федеральный регистр подлежат решения представительных органов муниципальных образований, одновременно устанавливающие структуру местной администрации и утверждающие положение о ней. Такие решения имеют нормативный характер, поскольку устанавливают в первую очередь правовой статус органа (организации) – местной администрации (по аналогии с региональными актами, которые на основании пункта 3 Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904, включаются в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

3. В 2019 году у уполномоченных органов возникали вопросы технического характера, связанные с внедрением новой версии программного обеспечения (версия 2.18.42.280), используемого для ведения регистра.

III. Типичные нарушения ведения федерального регистра

До настоящего времени уполномоченные органы при ведении регистров продолжают допускать нарушения требований Методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденной приказом Минюста России от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (далее – Методика).

В частности, допускаются следующие типичные нарушения требований Методики:

1. Неправильное указание статусов соответствия муниципальных актов.

В соответствии с пунктом 10 Методики к включенному в федеральный регистр муниципальному акту прикрепляются записи об их соответствии.

Вместе с тем в федеральном регистре содержится большое количество муниципальных актов с неправильным указанием статусов соответствия, а именно:

- «самостоятельной правовой экспертизе не подлежит» – 1 072 164 акта;
- «соответствует федеральному законодательству» – 472 525 актов;
- «правовой акт на правовой экспертизе» – 378 810 актов;
- «не соответствует правилам юридической техники» – 25 843 акта;
- «поступил на регистрацию» – 9259 актов;
- «в регистрации не нуждается» – 2604 акта;
- «зарегистрирован» – 466 актов;

- «соответствует законодательству», «выявлено несоответствие законодательству субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования», «выявлено несоответствие законодательству субъекта Российской Федерации и федеральному законодательству», «выявлено несоответствие уставу

муниципального образования и законодательству субъекта Российской Федерации», «выявлено несоответствие федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации», «выявлено несоответствие федеральному законодательству и уставу муниципального образования», «выявлено несоответствие федеральному законодательству, законодательству субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования», «не соответствует в части», «не соответствует федеральному законодательству и законодательству субъекта Российской Федерации», «не соответствует федеральному законодательству, законодательству субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования», «не соответствует законодательству субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования», «выявлено несоответствие уставу муниципального образования и федеральному законодательству», не соответствует федеральному законодательству и уставу муниципального образования», «не соответствует законодательству субъекта Российской Федерации и федеральному законодательству», «выявлено несоответствие уставу муниципального образования, законодательству субъекта Российской Федерации и федеральному законодательству» – 233 акта.

2. Неправильное указание вида муниципального акта.

В федеральном регистре содержатся такие виды муниципальных нормативных правовых актов, как «Иное», «Инструкция», «Правила», «Положение», которые Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрены.

3. Неправильное указание даты принятия (издания) муниципальных актов.

В соответствии с пунктом 9 Методики в федеральный регистр включаются реквизиты муниципальных актов (вид акта и наименование принявшего его органа (органов), дата принятия (подписания) акта, его номер (номера) и название).

Наиболее часто встречающейся ошибкой является неверное указание в «карточке документа» даты принятия акта (значительно превышает дату принятия акта в соответствии с его реквизитами).

4. Отсутствие номеров государственной регистрации.

Согласно пункту 9 Методики в федеральный регистр вносятся номера регистрации муниципальных актов.

Вместе с тем в федеральном регистре содержится большое количество муниципальных актов без номера государственной регистрации (более 40 тыс. актов).

5. Отсутствие сведений об опубликовании (обнародовании) муниципальных актов.

Пунктом 13 Методики предусмотрено внесение в федеральный регистр сведений о наименовании источника официального опубликования муниципального акта.

В федеральном регистре содержится 17% действующих муниципальных актов, у которых отсутствуют сведения об опубликовании (обнародовании).

В этой связи уполномоченным органам необходимо активизировать работу по предоставлению главами муниципальных образований сведений об опубликовании (обнародовании) муниципальных актов для включения в федеральный регистр.

По данным обзоров, представленных территориальными органами Минюста России, выявленные ими в предыдущий период нарушения порядка ведения федерального регистра уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в основном устранены.

IV. Рекомендации

В целях минимизации ошибок при ведении федерального регистра рекомендуется использовать возможности портала Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (далее – Портал), доступ к которому осуществляется по адресу <http://pravo-minjust.ru>, а также автоматические формы поиска нарушений в подсистеме «Нормативные правовые акты Российской Федерации» Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России (далее – ПС НПА ЕСИТО).

На Портале можно настроить поиск муниципальных актов по виду документа, дате его принятия, наименованию, принявшему органу, номеру документа, субъекту Российской Федерации, статусу действия и другим критериям.

Для быстрого выявления ошибок, связанных с неправильным указанием видов документа, органа принятия, статуса соответствия, можно использовать раздел «Фильтры», в котором обеспечена сортировка муниципальных актов по названным критериям.

В АРМ Аналитика ПС НПА ЕСИТО в разделе «Статистика» содержатся формы поиска («Наличие экспертных заключений», «Отсутствие номера государственной регистрации и классификаторов», «Выявление дублей», «Сроки создания редакций»), с использованием которых можно выявить соответствующие нарушения ведения федерального регистра.