Р.Ю. Хертуев,

кандидат юридических наук

**Юридическая техника муниципальных правовых актов**

**Юридическая техника** – это совокупность средств, приемов, методов и способов, с помощью которых выражается юридическое содержание правового акта в целях придания правовому акту оптимальной языковой формы, логической структуры и достижения истинности его содержания. Юридическая техника может быть следующих видов: юридическая техника правовых актов, правоприменительная техника, техника индивидуальных актов.

**Нормативно-правовая основа юридической техники.** На федеральном уровне нет нормативного правового акта, который бы устанавливал единые официально установленные правила юридической техники. Однако, на уровне Иркутской области действуют:

1) Закон Иркутской области от 12 января 2010 г. № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», который устанавливает основы юридической техники в отношении правовых актов Иркутской области;

2) Указ Губернатора Иркутской области от 15 апреля 2016 г. № 82-УГ «Об установлении Правил юридической техники подготовки и оформления правовых актов исполнительных органов государственной власти Иркутской области, и лиц, замещающих государственные должности в системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области», который устанавливает правила юридической техники в отношении правовых актов исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

В муниципальных образованиях также могут устанавливаться правила юридической техники в отношении муниципальных правовых актов. Например, Решение Думы города Иркутска от 21 октября 2004 г. N 004-20-040012/4 «О Положении о муниципальных правовых актах города Иркутска».

*Вывод 1. Для соблюдения основных правил юридической техники при подготовки муниципальных правовых актов можно использовать указанные нормативные правовые акты с учетом особенностей муниципального правотворчества.*

В правотворческой практике муниципальных образования встречаются различные нарушения правил юридической техники (грамматические, логические, языковые, стилистические, структуры нарушения). Однако хотелось бы остановиться лишь на отдельных правилах юридической техники и связанных с ними ошибками в муниципальных правовых актах.

**1. Наличие правовых оснований для принятия муниципального нормативного правового акта**

Правовой основой для издания муниципального правового акта является нормативные правовые акты, устанавливающие возможность регулирования тех или иных общественных отношений муниципальными нормативными правовыми актами.

Согласно статье 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют:

- общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

- Конституция Российской Федерации;

- федеральные конституционные законы;

- федеральные законы;

- нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти;

- конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

- уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Как правило, правовой основой для принятия муниципального правого акта является:

1) Федеральный закон № 131-ФЗ, в соответствии с которым по вопросам местного значения вправе приниматься муниципальные правовые акты. Например, о порядке владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом; об организации транспортного обслуживания населения; правила благоустройства территории поселения.

2) иные федеральные законы:

В соответствии с Земельным кодексом РФ органы местного самоуправления определяют:

- порядок определения цены земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, при заключении договора купли-продажи земельного участка без проведения торгов;

- порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, при заключении договора аренды земельного участка без проведения торгов;

- порядок определения размера платы по соглашению об установлении сервитута за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» муниципальными правовыми актами определяется:

- порядок образования комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов;

- порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы.

**2. Частичная компетенция**

Иногда у органа местного самоуправления существует частичная компетенция на принятие муниципального правового акта. Это означает, что орган местного самоуправления вправе урегулировать своим муниципальным нормативным правовым актом лишь часть вопросов, входящих в предмет правового регулирования правового акта.

Например, представительными органами местного самоуправления принимаются правовые акты, регулирующие порядок определения цены земельного участка при заключении договора купли-продажи без проведения торгов в отношении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Однако согласно части 2 статьи 39.4 Земельного кодекса правовой акт органа местного самоуправления по указанному вопроса может приниматься только в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, принимается правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

*Вывод 2. Для принятия муниципального правового акта в обязательном порядке необходимо наличие правовой основы. В отсутствие правовой основы принятие муниципального правового акта невозможно.*

**3. Соответствии предмета правового регулирования муниципального правового акта его содержанию**

Предмет правового регулирования муниципального правового акты вытекает либо из наименования правового акта, либо из соответствующего пункта правового акта, в котором определяется предмет правового регулирования.

По общему правилу предмет правового регулирования правового акта должен совпадать с содержание правового акта. Из этого следует, что:

1) с одной стороны, правовой акт не может регулировать те общественные отношения, которые выходят за пределы предмета правового регулирования;

2) а с другой стороны, должен урегулировать все общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования, т.е. правовой акт должен быть полноценным.

Например, постановлением администрации муниципального образования определяется порядок сообщения муниципальными служащими о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Однако данным правовым актом помимо определения порядка сообщения о возникновении личной заинтересованности, регулируется также порядок применения к муниципальному служащему мер юридической ответственности, что не входит в предмет регулирования правового акта.

Еще пример. Муниципальным правовым актом устанавливается порядок определения размера платы по соглашению об установлении сервитута за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности. Однако таким актом также регулируется порядок внесения платы по соглашению об установлении сервитута, что выходит за пределы предмета регулирования.

*Вывод 3. Наименование правового акт, а также предмет его правового регулирования должен совпадать с содержание правового акта.*

**4. Выбор вида муниципального правового акта**

Если правовая основа для принятие муниципального правового акта имеется, то следующий вопрос, которые требует своего решения – какой орган местного самоуправления праве принимать правовой акт по соответствующему вопросу.

Как правило, компетенция представительного органа местного самоуправления на принятие правовых актов прямо закрепляется Федеральным законом № 131-ФЗ, иными федеральными законами, законами Иркутской области и Уставом муниципального образования. Так, к исключительной компетенции представительного органа относится:

- принятие Устава МО и внесение в него изменений;

- утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

- определение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом

- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий;

- принятие решения об удалении главы МО и т.д.

Однако, иногда федеральным законом прямо не указывается, к компетенции какого органа местного самоуправления отнесено регулирование соответствующего вопроса.

Например, согласно пункту 5 статьи 3928 Земельного кодекса органом местного самоуправления устанавливается порядок определения размера платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. В одном муниципальном образовании Иркутской области данный вопрос урегулирован постановлением администрации, а в другом – решением представительного органа. Однако, исходя из статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. На основании этого следует, что данный вопрос должен быть урегулирован решением представительного органа.

Следует учитывать, представительный орган местного самоуправления вправе принимать только один вид правового акта – решение. В то время как законодательные органы государственной власти вправе принимать законы и постановления, которые принимаются по вопросам организации деятельности законодательного органа.

Применительно муниципальному уровню по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования принимаются постановления и распоряжения председателя представительного органа муниципального образования.

*Вывод 4. Вид правового акта должен соответствовать законодательству и установленной компетенции органа местного самоуправления.*

**5. Требования к оформлению правового акта**

В правовом акте представительного органа местного самоуправления в обязательном порядке должно быть указано:

1) наименование представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования, который принял решение;

2) вид правового акта – решение;

3) индивидуализированный заголовок, который обозначает предмет правового регулирования правового акта, отражает содержание и основной предмет правового регулирования правового акт. Он должен четко формулироваться и быть максимально информационно насыщенным. Как правило он присваивается нормативным правовым актам и может не присваиваться ненормативным правовым актам;

4) дата и место принятия правового акта;

5) удостоверительная подпись соответствующего должностного лица. Любые решения представительного органа должны быть подписаны председателем представительного органа. Решения представительного органа, которые содержат нормы права, должны быть также подписаны главой муниципального образования. Если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, такой глава подписывает все решения, принимаемые представительным органом муниципального образования, единолично;

6) индивидуально присвоенный данному правовому акту номер.

**6. Требования к структуре правовых актов**

Структура правового акта определяются исходя из вида правового акта, а также объема и особенностей содержания правового акта. В большинстве случаев Решение представительного органа включает в себя следующие структурные элементы: преамбула, разделы, главы, пункты, подпункты пункта, абзацы пункта, абзацы подпункта пункта, приложение. Иногда решения представительного органа местного самоуправления (например, в Ангарском городском округе) имеют в своей структуре статьи.

**Преамбула правового акта** – это вводная (вступительная) часть правового акта области, которая определяет его цели и задачи, мотивы его принятия (издания). Она помещается после его наименования и предваряет иные структурные элементы правового акта области. Преамбула существует только у правового акта в целом, иные структурные элементы правового акта (разделы, главы, статьи, пункты) не могут иметь преамбулу. Она может состоять из абзацев и не может подразделяться на иные структурные элементы. Является необязательным структурным элементом правового акта области.

В преамбуле указывается правовая основа принятия правового акта со ссылкой на соответствующий федеральный закон, закон Иркутской области, иной нормативный правовой акт, а также устав муниципального образования. Например, «*Руководствуясь Гражданским кодексом Российской Федерации», «На основании Федерального закона», «В целях приведения нормативного правового акта в соответствие».*

Как правило, преамбула заканчивается постановляющей фразой, например, *«Дума муниципального образования решила:»*

**Разделы и главы правового акта** является не обязательными структурным элементами, имеют сквозную нумерацию, имеют наименования, объединяют в себе две и более (главы или статей соответственно). Разделы обозначаются римскими цифрами, начиная с цифры «I» без точки. Главы обозначаются арабскими цифрами, начиная с цифры «1», с точкой.

**Статья (пункт) правового акта** является основным и обязательным структурным элементом правового акта, содержит одно или несколько нормативных или индивидуальных предписаний однородного содержания. В пределах всего правового акта области имеют сквозную нумерацию арабскими цифрами, начиная с цифры «1». Статьи правового акта области, как правило, имеют наименования. Пунктам правового акта области заголовки не присваиваются.

Пункт правового акта области может состоять из одного или нескольких самостоятельных, обособленных красной строкой структурных подразделений:

- **абзацев пункта**

- **либо подпунктов**, имеющих буквенное или цифровое обозначение со скобкой.

**Приложение** является неотъемлемой составной частью правового акта. В приложении помещаются правовые предписания, обладающие большим объемом (положение, порядок, административный регламент, программа, концепция, стратегия, перечень и так далее).

Приложение к правовому акту может оформляться в виде текстов, таблиц, графиков, схем, чертежей, рисунков, карт.

*Вывод 5. Структура правового акта должна обеспечивать единство, логическую последовательность и согласованность правовых предписаний.*

**7. Использование сокращений**

По общему правилу в тексте правового акт запрещается использование аббревиатур и сокращений. Соответственно не подлежат сокращению официальные наименования муниципальных образований, наименования должностей и органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Сокращения можно использовать в следующих случаях:

1) Общепринятые сокращения, например, *«ВИЧ-инфекции», «ГОСТ», «ул.»*

2) сокращение, которое специально оговорено правовым актом.

Если в тексте правового акта многократно применяется понятие, то при первом применении такого понятия оно приводится полностью, а в скобках дается сокращенная форма: «(далее – ...)», при этом указывается соответствующая сокращенная форма в именительном падеже. В дальнейшем последовательно употребляется только сокращенная форма, например:

*«Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации муниципального образования» (далее – Комитет)*

*«Уведомления о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов (далее – уведомление)»*

*«Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)*

В индивидуализированных заголовках правового акта, приложения к правовому акту и приложения к приложению к правовому акту введенная сокращенная форма не употребляется.