**Типичные нарушения**

**законодательства Российской Федерации, законодательства Ставропольского края, уставов муниципальных образований, правил юридической техники, допущенные органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления при принятии (издании) муниципальных нормативных правовых актов, выявленные управлением по региональной политике аппарата Правительства Ставропольского края по результатам проведенной юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в 2021 году**

1. В области бюджетных правоотношений:

1.1. Бюджет муниципального образования

● Распространенным нарушением, допускаемым представительными органами местного самоуправления при принятии решений о бюджете, являются нарушения, связанные с использованием терминологии, несоответствующей Бюджетному кодексу Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс).

В частности, в решениях о бюджетах отдельных муниципальных образований применены термины «муниципальный долг» и «Программа муниципальных заимствований», несоответствующие терминологии статей 107 и 110.1 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 02 августа 2019 года № 278-ФЗ), в которых используются термины «муниципальный внутренний долг» и «программа муниципальных внутренних заимствований».

В некоторых решениях о бюджете выявлены нормы, закрепляющие создание резервного фонда муниципального образования, тогда как
пунктом 1 статьи 81 Бюджетного кодекса предусмотрено создание резервного фонда местной администрации.

● Допускаются нарушения представительными органами местного самоуправления и при определении порядка вступления в силу решения о бюджете. По общему правилу, установленному пунктом 1 статьи 5 Бюджетного кодекса, решение о бюджете вступает в силу с 1 января финансового года. Вместе с тем порядок вступления в силу отдельных решений о бюджете был установлен до или после указанной даты.

1.2. Муниципальные программы

● В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса порядок принятия решений о разработке муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

На основании вышеуказанного положения федерального законодательства постановлениями администраций муниципальных образований утверждены соответствующие порядки разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ и принятые в их развитие методические указания по разработке и реализации муниципальных программ муниципального образования (далее соответственно – порядки, методические указания), нормами которых установлены правила разработки, утверждения и реализации муниципальных программ, требования к содержанию и принципы финансового обеспечения реализации муниципальных программ (подпрограмм).

Анализ муниципальных нормативных правовых актов (далее – муниципальные НПА), утверждающих муниципальные программы, показал, что предъявляемые порядками и методическими указаниями требования к муниципальным программам не всегда учитываются органами местного самоуправления при разработке и утверждении муниципальных программ.

К примеру, порядками и методическими указаниями предусмотрено, что показатели решения задач подпрограмм должны количественно и (или) качественно характеризовать ход реализации подпрограмм муниципальной программы, решение их задач и достижение непосредственных результатов основных мероприятий подпрограмм муниципальной программы. Кроме того, показатели решения задач подпрограммы должны быть увязаны с индикаторами достижения целей муниципальной программы (с расшифровкой плановых значений показателей решения задач подпрограмм по годам реализации муниципальной программы).

Вместе с тем многочисленными являются случаи, когда в нарушение вышеуказанного требования содержащиеся в паспорте подпрограммы муниципальной программы отдельные показатели решения задач не содержат количественных и (или) качественных характеристик данных показателей в приложении, содержащем сведения об индикаторах достижения целей муниципальной программы, показателях решения задач подпрограмм муниципальной программы и их значениях.

Другим примером нарушения требований порядков и методических указаний являются случаи, когда указанное в соответствующих приложениях муниципальной программы основное мероприятие подпрограммы не содержит характеристики данного основного мероприятия в разделе «Характеристика основных мероприятий подпрограммы» текстовой части подпрограммы.

● В значительном количестве муниципальных НПА, утверждающих муниципальные программы, выявлено несоответствие порядка вступления в силу федеральному законодательству.

На основании части 2 статьи 47 Федерального закона
от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

На основании пункта 35 статьи 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» муниципальные программы являются документами стратегического планирования, содержащими комплекс мероприятий, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования, в связи с чем урегулированные в муниципальных программах вопросы напрямую затрагивают интересы неопределенного круга лиц – жителей муниципального образования.

Вместе с тем во многих муниципальных НПА, утверждающих муниципальные программы, предусмотрено вступление в силу ранее даты их официального опубликования (обнародования).

1.3. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности

В некоторых муниципальных НПА, устанавливающих долю дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, подлежащей замене на дополнительный норматив отчислений в бюджет муниципального образования от налога на доходы физических лиц, содержались положения, в соответствии с которыми доля вышеуказанной дотации подлежит выделению из краевого Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Вместе с тем Федеральным законом от 02 августа 2019 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» в Бюджетный кодекс внесены изменения, в соответствии с которыми из Бюджетного кодекса исключены положения о региональных фондах финансовой поддержки муниципальных образований.

Аналогичные изменения, предусматривающие исключение положений о краевом Фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), внесены и в Закон Ставропольского края от 27 февраля 2008 г. № 6-кз «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае».

2. В области налогообложения:

2.1. Земельный налог

● Большинство нарушений, выявленных в муниципальных НПА о земельном налоге, по-прежнему связаны с несвоевременным проведением мониторинга изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о налогах.

Так, в обзорном периоде было выявлено значительное количество решений о земельном налоге, в которых не были учтены изменения, внесенные Федеральным законом от 29 сентября 2019 года № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» в статью 397 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс), касающиеся сроков уплаты земельного налога и авансовых платежей по нему налогоплательщиками-организациями.

В соответствии с данными изменениями с 01 января 2021 года представительные органы муниципальных образований утратили право на установление сроков уплаты земельного налога и авансовых платежей по налогу налогоплательщиками-организациями. С указанной даты земельный налог и авансовые платежи по нему подлежат уплате налогоплательщиками-организациями в соответствии со сроками, установленными Налоговым кодексом: земельный налог – не позднее 1 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом, авансовые платежи по налогу – не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим отчетным периодом.

● В отдельных муниципальных НПА о земельном налоге, устанавливающих налоговые льготы в отношении земельных участков, используемых субъектами инвестиционной деятельности, было предусмотрено, что основанием для предоставления льготы является налоговое соглашение, заключенное между администрацией муниципального образования и субъектом инвестиционной деятельности. Вместе с тем такое понятие как «налоговое соглашение», равно как и правовые основания его заключения, действующим налоговым законодательством не предусмотрены.

● При принятии решений о земельном налоге допускаются нарушения при установлении дифференцированных налоговых ставок.

Так, в некоторых решениях о земельном налоге установленные налоговые ставки необоснованно дифференцированы по категориям налогоплательщиков (к примеру, в одном из решений пониженная налоговая ставка установлена для субъектов инвестиционной деятельности, осуществляющих реализацию инвестиционных проектов на территории муниципального округа).

В соответствии с пунктом 1 статьи 394 Налогового кодекса налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Согласно пункту 2 указанной статьи допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Категории земель в Российской Федерации в зависимости от их целевого назначения установлены пунктом 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации. Виды разрешенного использования земельных участков определены классификатором, утвержденным приказом Росреестра от 10 ноября 2020 г. № П/0412.

При этом Налоговым кодексом не предусмотрено право представительных органов муниципальных образований дифференцировать налоговые ставки по земельному налогу для отдельных категорий налогоплательщиков. Данный вывод подтверждается разъяснениями, содержащимися в письмах Министерства финансов Российской Федерации от 06 октября 2015 г. № 03-05-04-02/57016 и от 25 мая 2017 г. № 03-05-04-02/32049.

В необходимых случаях при установлении налога в актах законодательства о налогах могут предусматриваться налоговые льготы, под которыми в соответствии с пунктом 1 статьи 56 Налогового кодекса признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере. Налоговая ставка и налоговая льгота являются разными элементами налогообложения, в связи с чем дифференциация налоговых ставок не может отождествляться с установлением налоговых льгот.

● В решениях отдельных представительных органов местного самоуправления не было учтено вступившее в силу с 01 января 2020 года изменение, внесенное Федеральным законом от 29 сентября 2019 года
№ 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» в абзац третий подпункта 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса. В соответствии с данным изменением земельные участки, приобретенные (предоставленные) для индивидуального жилищного строительства, используемые в предпринимательской деятельности, исключены из числа земельных участков, облагаемых пониженной налоговой ставкой в размере 0,3 процента. Вышеуказанный абзац подпункта 1 пункта 1 статьи 394 Налогового кодекса дополнен словами «(за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности)».

2.2. Налог на имущество физических лиц

● Выявленные в муниципальных НПА о налоге на имущество физических лиц нарушения также связаны с несвоевременным проведением мониторинга изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации о налогах.

С 01 января 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 217-ФЗ), исключивший из федерального законодательства ряд терминов, в том числе термин «дачное хозяйство».

При этом частью 7 статьи 54 Федерального закона № 217-ФЗ установлено, что земельные участки, в отношении которых установлен вид разрешенного использования «для ведения дачного хозяйства», являются садовыми земельными участками.

В связи с этим Федеральным законом от 29 сентября 2019 года
№ 321-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» внесены многочисленные изменения в часть вторую Налогового кодекса в части используемой терминологии в сфере садоводства и огородничества. В частности, из Налогового кодекса (в том числе статьи 406) исключен термин «дачное хозяйство».

В ряде решений о налоге на имущество физических лиц указанные изменения учтены не были.

● При принятии муниципальных НПА о налоге на имущество физических лиц также допускаются нарушения при установлении налоговых льгот.

В соответствии с пунктом 6 статьи 407 Налогового кодекса налогоплательщики, имеющие право на налоговые льготы, установленные законодательством о налогах и сборах, представляют в налоговый орган по своему выбору заявление о предоставлении налоговой льготы, а также вправе представить документы, подтверждающие право налогоплательщика на налоговую льготу. Подтверждение права налогоплательщика на налоговую льготу осуществляется в порядке, аналогичном порядку, предусмотренному пунктом 3 статьи 361.1 Налогового кодекса.

В нарушение вышеуказанных норм федерального законодательства в отдельных муниципальных НПА установлена обязанность налогоплательщиков представлять в налоговый орган документы, подтверждающие право на налоговую льготу.

● В некоторых решениях о налоге на имущество физических лиц установленные налоговые ставки необоснованно дифференцированы по категориям налогоплательщиков (к примеру, в одном из решений пониженная налоговая ставка установлена в отношении объектов налогообложения для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции).

В соответствии с пунктом 2 статьи 406 Налогового кодекса налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Согласно пункту 5 указанной статьи допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от кадастровой стоимости объекта налогообложения, вида и места нахождения объекта налогообложения.

Право представительных органов муниципальных образований дифференцировать налоговые ставки по налогу на имущество физических лиц для отдельных категорий налогоплательщиков Налоговым кодексом не предусмотрено.

В необходимых случаях в актах законодательства о налогах могут предусматриваться налоговые льготы, под которыми в соответствии с пунктом 1 статьи 56 Налогового кодекса признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньшем размере. Налоговая ставка и налоговая льгота являются разными элементами налогообложения, в связи с чем дифференциация налоговых ставок не может отождествляться с установлением налоговых льгот.

Данный вывод находит своё подтверждение и в письме Федеральной налоговой службы России от 09 апреля 2020 г. № БС-4-21/5994@.

3. В сфере противодействия коррупции:

3.1. Порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и предоставления этих сведений средствам массовой информации для опубликования

● При проведении юридической экспертизы муниципальных НПА в сфере противодействия коррупции выявлены муниципальные НПА, утверждающие перечень должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования, замещение которых влечет за собой размещение сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей на официальном сайте органа местного самоуправления и представление этих сведений средствам массовой информации для опубликования.

В соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими должности муниципальной службы, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления и предоставляются для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Из содержания вышеуказанных положений федерального законодательства следует, что на официальных сайтах органов местного самоуправления подлежат размещению сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые лицами, замещающими должности муниципальной службы, включенные в утверждаемый органом местного самоуправления перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (далее – перечень должностей).

Следовательно, утверждение дополнительно к перечню должностей перечня должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального образования, замещение которых влечет за собой размещение сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей на официальном сайте органа местного самоуправления и представление этих сведений средствам массовой информации для опубликования, является избыточным.

● В некоторых муниципальных НПА, регулирующих порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно - телекоммуникационной сети «Интернет» и предоставления этих сведений средствам массовой информации для опубликования, необоснованно урегулирован порядок размещения сведений о расходах руководителей муниципальных учреждений и членов их семей и предоставления этих сведений средствам массовой информации.

На основании статьи 275 Трудового кодекса Российской Федерации руководитель муниципального учреждения (ежегодно) обязан представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Соответствующая обязанность руководителя муниципального учреждения установлена и статьей 8 Федерального закона № 273-ФЗ.

В соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ представленные руководителем муниципального учреждения сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов местного самоуправления и предоставляются для опубликования средствам массовой информации в порядке, определяемом муниципальными правовыми актами.

Обязанность руководителей муниципальных учреждений по предоставлению сведений о своих расходах, расходах своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей федеральным законодательством не предусмотрена. Соответственно, не предусмотрено федеральным законодательством и размещение сведений о расходах руководителей муниципальных учреждений и членов их семей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также предоставление этих сведений средствам массовой информации.

3.2. Перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей

Некоторыми муниципальными НПА к числу должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, отнесены должности председателя контрольно-счетного органа, заместителя председателя контрольно-счетного органа и аудитора контрольно-счетного органа.

Вместе с тем Федеральным законом от 01 июля 2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в часть 3 статьи 5 Федерального закона от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в соответствии с которыми должности председателя контрольно-счетного органа, заместителя председателя контрольно-счетного органа и аудитора контрольно-счетного органа отнесены к муниципальным должностям.

Аналогичные изменения внесены в Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 г. № 65-кз «О Реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае» в части исключения должностей председателя контрольно-счетного органа, заместителя председателя контрольно-счетного органа и аудитора контрольно-счетного органа из Реестра должностей муниципальной службы в Ставропольском крае.

3.3. Порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципальными служащими

В значительном количестве муниципальных НПА при указании сведений о расходах, подлежащих представлению муниципальными служащими, не были учтены изменения, внесенные Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в часть 4 статьи 8 Федерального закона от 03 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», дополнившие состав сведений о расходах сведениями о цифровых финансовых активах и цифровой валюте.

3.4. Порядок сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации

● Обязанность лиц, замещающих муниципальные должности, по передаче полученного подарка в орган местного самоуправления предусмотрена подпунктом 7 части 3 статьи 121 Федерального закона № 273-ФЗ. При этом согласно пункту 8 Типового положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 09 января 2014 г. № 10 (далее – Типовое положение), лица, замещающие муниципальные должности, обязаны сдать подарок независимо от его стоимости.

Соответствующие пояснения содержатся и в разъяснениях Минтруда России «По отдельным вопросам, связанным с применением Типового положения о сообщении отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10».

Вместе с тем в некоторых муниципальных НПА соответствующая обязанность предусмотрена только в отношении подарков стоимостью свыше трех тысяч рублей, что не согласуется с положениями федерального законодательства.

● Согласно пункту 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 02 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, в котором он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 575 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 7 Типового положения обязанность муниципального служащего по передаче полученного подарка в орган местного самоуправления возникает в отношении подарков стоимостью свыше трех тысяч рублей.

Однако отдельными положениями муниципальных НПА на муниципальных служащих необоснованно возложена обязанность сдавать подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, независимо от их стоимости.

3.5. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов

● Пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) на органы местного самоуправления возложена обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих органов местного самоуправления и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Частью 4 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ предусмотрено, что органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

Таким образом, в силу прямого указания Федерального закона
№ 172-ФЗ антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводят принявшие (принимающие) такие акты органы местного самоуправления.

В нарушение указанных норм федерального законодательства в одном из муниципальных НПА обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), принятых (принимаемых) представительным органом, возложена на местную администрацию*.*

● В значительном количестве муниципальных НПА выявлены пробелы в правовом регулировании отдельных правоотношений.

Так, в одних муниципальных НПА не был определен порядок доступа институтов гражданского общества, граждан к проектам муниципальных НПА и муниципальным НПА для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, в других – не в полной мере урегулирован порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных НПА (например, отсутствовал порядок принятия решения о ее проведении, срок проведения).

3.6. Порядок получения муниципальным служащим разрешения представителя нанимателя (работодателя) на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией

● В соответствии с подпунктом «б» пункта 3 части 1 статьи 14 Федерального закона № 25-ФЗ порядок получения разрешения представителя нанимателя на участие муниципальных служащих на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (кроме участия в управлении политической партией, органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости) устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

В развитие данной правовой нормы Законом Ставропольского края от 24 декабря 2007 г. № 78-кз «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Ставропольском крае» (далее – Закон Ставропольского края № 78-кз) определен порядок получения муниципальным служащим разрешения представителя нанимателя (работодателя) на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией (статья 73).

Вместе с тем в отдельных муниципальных НПА в отсутствие соответствующей компетенции утвержден порядок получения разрешения представителя нанимателя (работодателя) на участие муниципальных служащих на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав ее коллегиального органа управления.

● На основании части 5 статьи 73 Закона Ставропольского края № 78-кз заявление муниципального служащего о получении разрешения на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией рассматривается кадровой службой (специалистом, ответственным за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений) органа местного самоуправления, отраслевого (функционального) или территориального органа местной администрации, обладающего правом юридического лица, в порядке, устанавливаемом муниципальным правовым актом.

При проведении юридической экспертизы муниципальных НПА, принятых на основании части 5 статьи 73 Закона Ставропольского края № 78-кз и определяющих порядок рассмотрения представителем нанимателя (работодателя) заявления муниципального служащего о получении разрешения на участие на безвозмездной основе в управлении некоммерческой организацией, выявлен случай несоответствия установленного муниципальным НПА срока уведомления муниципального служащего о решении, принятом представителем нанимателя (работодателем), сроку, предусмотренному частью 8 статьи 73 Закона Ставропольского края № 78-кз.

Так, согласно части 8 статьи 73 Закона Ставропольского края № 78-кз представитель нанимателя (работодатель) письменно уведомляет муниципального служащего о принятом решении в течение двух рабочих дней со дня его принятия. Вместе с тем в одном из муниципальных НПА указанный срок необоснованно увеличен до трех рабочих дней.

4. В области дорожного хозяйства:

В обзорном периоде были проанализированы отдельные муниципальные НПА, определяющие показатели размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов при движении таких транспортных средств по автомобильным дорогам местного значения.

На основании части 12 и пункта 3 части 13 статьи 31 Федерального закона от 08 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» размер вреда, причиняемого тяжеловесным транспортным средством при движении по автомобильным дорогам местного значения, определяется органами местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В развитие вышеуказанных положений федерального законодательства Правительством Российской Федерации принято постановление от 31 января 2020 г. № 67 «Об утверждении Правил возмещения вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», нормами которого следует руководствоваться органам местного самоуправления при определении размера вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами при движении по автомобильным дорогам местного значения.

Проведенный анализ показал, что в некоторых муниципальных НПА показатели размера вреда, причиняемого тяжеловесным транспортным средством при движении по автомобильным дорогам местного значения, определены без учета положений порядка, установленного Правительством Российской Федерации.

5. В области жилищных правоотношений:

На основании статьи 50 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс) нормой предоставления площади жилого помещения по договору социального найма (далее – норма предоставления) является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма.

Норма предоставления устанавливается органом местного самоуправления в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями, предоставляемыми по договорам социального найма, и других факторов.

В обзорном периоде выявлены случаи, когда органами местного самоуправления в развитие данных норм Жилищного кодекса была установлена норма предоставления, выраженная в минимальных и максимальных значениях. Так, к примеру, на территории одного из муниципальных образований норма предоставления была установлена в размере от 18 до 36 кв.м. общей площади жилья для одиноко проживающих граждан и от 15 до 18 кв.м. общей площади жилья на каждого члена семьи.

Данная норма содержит коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения при принятии решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. В частности, для одной семьи становиться возможным предоставление жилого помещения по договору социального найма, исходя из нормы предоставления 15 кв.м. общей площади жилого помещения на каждого члена семьи, для другой семьи, исходя из нормы предоставления 18 кв.м. общей площади жилого помещения на каждого члена семьи. Аналогичным образом возможно принятие решений о предоставлении жилых помещений по договору социального найма одиноко проживающим гражданам.

Вывод о коррупционности вышеуказанных положений подтверждается судебной практикой. В соответствии с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 25 октября 2016 г. № 70-АПГ16-2, подобное правовое регулирование не соответствует общеправовым критериям ясности и определенности правового регулирования, а также не отвечает требованиям конституционного принципа равенства, поскольку установление нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма, выраженной в минимальных и максимальных значениях, предоставляет правоприменителю широту дискреционных полномочий в связи с неопределенностью условий и оснований принятия решения, вводит различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания.

6. В области сельского хозяйства:

Анализ муниципальных НПА, регламентирующих осуществление отдельных государственных полномочий Ставропольского края в области сельского хозяйства, переданных для осуществления органам местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края на основании Закона Ставропольского края от 31 декабря 2004 г. № 119-кз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Ставропольском крае отдельными государственными полномочиями Ставропольского края в области сельского хозяйства» (далее – Закон Ставропольского края № 119-кз), показал, что отдельными органами местного самоуправления не проводится мониторинг изменений, внесенных в законодательство Ставропольского края.

Так, во многих муниципальных образованиях своевременно не были признаны утратившими силу административные регламенты по предоставлению государственной услуги по предоставлению за счёт средств бюджета Ставропольского края субсидий на возмещение части затрат по наращиванию маточного поголовья овец и коз, принятые на основании подпункта «г» пункта 1 части 1 статьи 1 Закона Ставропольского края № 119-кз, утратившего силу на основании Закона Ставропольского края от 02 марта 2021 г. № 17-кз «О внесении изменений в Закон Ставропольского края «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Ставропольском крае отдельными государственными полномочиями Ставропольского края в области сельского хозяйства».

7. В сфере образования:

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных, городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования в том числе отнесены учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального, городского округа.

Из содержания пункта 6 Порядка приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 02 сентября 2020 г. № 458, следует, что закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального, городского округа осуществляется на основании распорядительного акта органа местного самоуправления муниципального, городского округа.

В свою очередь, государственные образовательные организации субъектов Российской Федерации закрепляются за конкретными территориями субъекта Российской Федерации на основании распорядительного акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего государственное управление в сфере образования.

Вместе с тем в обзорном периоде выявлены случаи закрепления органами местного самоуправления территорий за государственными образовательными организациями.

Необоснованно в одном из городских округов образовательные организации были закреплены за территориями преобразованных муниципальных образований сельских поселений, ранее входивших в состав муниципального района.

8. В области регулирования деятельности административных комиссий в Ставропольском крае:

По-прежнему встречаются случаи утверждения органами местного самоуправления в отсутствие соответствующей компетенции положений об административных комиссиях.

Правовые основы образования и деятельности административных комиссий в Ставропольском крае установлены Законом Ставропольского края от 15 июля 2002 г. № 31-кз «О порядке образования и деятельности административных комиссий в Ставропольском крае» (далее – Закон Ставропольского края № 31-кз).

В соответствии со статьей 10.1 Закона Ставропольского края № 31-кз положение об административной комиссии принимается на заседании соответствующей административной комиссии в соответствии с Примерным положением об административной комиссии, утверждаемым Правительством Ставропольского края.

В развитие данной нормы Закона Ставропольского края № 31-кз постановлением Правительства Ставропольского края от 19 ноября 2008 г. № 187-п «Об утверждении примерного положения об административной комиссии в Ставропольском крае» утверждено Примерное положение об административной комиссии в Ставропольском крае.

9. По вопросам осуществления муниципального контроля:

С 01 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), урегулировавший правоотношения, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе устранивший недостатки правового регулирования.

В целях приведения в соответствие с положениями Федерального закона № 248-ФЗ федеральных законов, в соответствии с которыми осуществляются виды федерального государственного контроля (надзора), виды регионального государственного контроля (надзора) и виды муниципального контроля, принят Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в соответствии с которым положения федеральных законов, наделяющие органы местного самоуправления полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции, контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, утратили силу с 01 июля 2021 года.

Вместе с тем отдельными муниципальными образованиями не были своевременно признаны утратившими силу муниципальные НПА, регулирующие осуществление муниципального контроля в указанных сферах.

10. В области регулирования порядка проведения встреч депутатов с избирателями:

● Федеральным законом от 07 июня 2017 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях» (далее – Федеральный закон № 107-ФЗ) в ряд федеральных законов внесены изменения, касающиеся правового регулирования порядка проведения встреч с избирателями депутатов всех уровней.

В зависимости от формата предполагаемого мероприятия и особенностей места его проведения Федеральным законом № 107-ФЗ предусмотрено два способа проведения таких встреч.

Первый способ – встречи депутата с избирателями в помещениях, специально отведенных местах, а также на внутридворовых территориях в целях информирования депутатом избирателей о своей деятельности.

Именно для проведения встреч депутата с избирателями в таком формате органы местного самоуправления определяют специально отведенные места, а также перечень помещений, предоставляемых органами местного самоуправления для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления.

Второй способ – встречи депутата с избирателями в целях информирования депутатом избирателей о своей деятельности в форме публичного мероприятия, которое проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях.

Места проведения встреч депутатов с избирателями в форме публичного мероприятия определяются в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Данные выводы основаны в том числе на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 10 ноября 2017 года № 27-П при выявлении конституционно-правового смысла положений Федерального закона № 107-ФЗ в системе действующего правового регулирования.

Вместе с тем в обзорном периоде выявлены муниципальные НПА, определяющие порядок предоставления помещений для проведения встреч депутатов с избирателями в форме публичного мероприятия, что противоречит вышеуказанным нормам федерального законодательства.

● В соответствии с положениями части 7 статьи 8 Федерального закона от 08 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пункта 5 статьи 11 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», части 5.3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ на органы местного самоуправления возложена обязанность способствовать проведению встреч депутата с избирателями в целях их информирования о своей деятельности и выражения избирателями пожеланий депутату относительно осуществления его деятельности и деятельности представительного органа, в состав которого он входит.

В этих целях органы местного самоуправления определяют специально отведенные места для проведения встреч депутатов с избирателями, а также определяют перечень помещений, предоставляемых органами местного самоуправления для проведения встреч депутатов с избирателями, и порядок их предоставления.

Исходя из содержания данных правовых норм, порядок предоставления определяется органами местного самоуправления в отношении помещений, предоставляемых для проведения встреч с избирателями. В части специально отведенных мест органами местного самоуправления определяется перечень таких мест, определение порядка их предоставления не требуется.

Вместе с тем некоторыми муниципальными НПА определен не только порядок предоставления помещений для проведения встреч депутатов с избирателями, но и порядок предоставления специально отведенных мест.

● К типичным нарушениям, выявленным в указанной сфере, можно отнести и пробелы в правовом регулировании в части неурегулированности в отдельных муниципальных НПА порядка предоставления помещений депутатам Государственной Думы и Думы Ставропольского края для проведения встреч с избирателями на территории муниципального образования.

11. Определение видов обязательных работ и объектов, на которых они отбываются, а также мест отбывания наказания в виде исправительных работ:

● В соответствии со статьями 49 и 50 Уголовного кодекса Российской Федерации, статьями 25 и 39 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями определяются вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, а также места отбывания исправительных работ.

Вместе с тем в ряде муниципальных НПА определены не только места отбывания исправительных работ, но и виды работ для отбывания наказаний гражданами, осужденными к исправительным работам, что не предусмотрено федеральным законодательством.

● Отдельными муниципальными НПА определены места отбывания исправительных и обязательных работ для лиц, условно осужденных.

В соответствии со статьей 73 Уголовного кодекса Российской Федерации если, назначив исправительные работы, ограничение по военной службе, содержание в дисциплинарной воинской части или лишение свободы на срок до восьми лет, суд придет к выводу о возможности исправления осужденного без реального отбывания наказания, он постановляет считать назначенное наказание условным.

Учитывая содержание данной правовой нормы, условное осуждение может быть применено к следующим видам наказаний: исправительным работам, ограничению по военной службе, содержанию в дисциплинарной воинской части, лишению свободы на срок до 8 лет. Следовательно, условное осуждение к обязательным работам не применимо.

В соответствии с положениями федерального законодательства органы местного самоуправления определяют соответствующие места для отбывания реального наказания в виде обязательных и исправительных работ. Соответственно, установление мест отбывания наказания в виде исправительных работ, назначенного условно, также не согласуется с положениями федерального законодательства.

● Согласно статье 2 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации порядок и условия исполнения и отбывания наказаний устанавливаются уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем в ряд муниципальных НПА необоснованно включены правовые нормы, регламентирующие порядок и условия отбывания наказаний в виде обязательных и исправительных работ (например, определено время суток для отбывания обязательных и исправительных работ, условия исполнения наказаний в выходные дни).

12. Вопросы правопреемства:

В обзорном периоде проанализированы муниципальные НПА, регулирующие вопросы правопреемства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований муниципальных округов Ставропольского края.

Согласно абзацу десятому части 5 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории.

Аналогичные положения содержатся и в законах Ставропольского края о преобразовании муниципальных образований, входящих в состав муниципальных районов Ставропольского края, и наделении вновь образованных муниципальных образований статусом муниципального округа, в соответствии с которыми органы местного самоуправления муниципальных округов в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления муниципальных районов Ставропольского края и поселений, входящих в состав муниципальных районов Ставропольского края, которые на день вступления в силу указанных законов Ставропольского края осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории.

Соответствующие положения о правопреемстве применяются и в части полномочий по изменению и отмене муниципальных правовых актов, принятых (изданных) органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления преобразованных муниципальных образований. То есть, правовые акты, принятые представительными органами преобразованных муниципальных образований, подлежат отмене или изменению представительным органом муниципального округа, правовые акты, изданные руководителями представительных органов преобразованных муниципальных образований, – руководителем представительного органа муниципального округа, правовые акты, изданные главами преобразованных муниципальных образований, – главой муниципального округа.

Вместе с тем при регулировании вопросов правопреемства в части полномочий по изменению и отмене муниципальных правовых актов, принятых (изданных) органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления преобразованных муниципальных образований, из содержания правовых норм в отдельных муниципальных НПА о правопреемстве следовало, что отмена и изменение ненормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, правовых актов руководителей представительных органов местного самоуправления, а также иных органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) преобразованных муниципальных образований осуществляются администрацией муниципального округа, что не согласуется с вышеуказанными положениями федерального законодательства и законодательства Ставропольского края о правопреемстве в соответствии с компетенцией.

13. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов:

В соответствии с частью 2 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

В части 1 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ определены субъекты правотворческой инициативы, наделенные правом внесения проектов муниципальных правовых актов: депутаты представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан, а также иные субъекты правотворческой инициативы, установленные уставом муниципального образования.

К примеру, уставами отдельных муниципальных образований правотворческой инициативой также наделены комитеты представительного органа местного самоуправления, депутатские формирования (группы), контрольно-счетный орган муниципального образования, прокурор.

Вместе с тем при проведении юридической экспертизы выявлены случаи, когда в муниципальных НПА, определяющих порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, субъекты правотворческой инициативы перечислены без учета положений части 1 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ и положений устава муниципального образования.

14. Нарушение компетенции при принятии (издании) муниципальных НПА:

● Отдельными органами местного самоуправления в нарушение норм устава муниципального образования приняты (изданы) муниципальные НПА по вопросам, решение которых отнесено к ведению других органов местного самоуправления:

Уставами отдельных муниципальных образований осуществление правового регулирования в сфере погребения и похоронного дела отнесено к компетенции представительного органа местного самоуправления.

Вместе с тем главами данных муниципальных образований в отсутствие соответствующей компетенции изданы постановления администрации, регулирующие вопросы в сфере погребения и похоронного дела (например, об утверждении стоимости услуг по погребению и требований к качеству услуг по погребению, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению).

Встречаются и случаи присвоения компетенции представительным органом местного самоуправления. Так, в отсутствие компетенции представительным органом муниципального образования принято решение об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, утверждение которого в соответствии с уставом муниципального образования отнесено к полномочиям местной администрации.

Рядом уставов муниципальных образований осуществление правового регулирования вопросов противодействия коррупции в отношении главы и депутатов муниципального образования отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем в обзорном периоде выявлены отдельные постановления администрации, регулирующие в нарушение положений устава муниципального образования вопросы противодействия коррупции в отношении главы муниципального образования.

● Разновидностью муниципальных НПА, принятых (изданных) с нарушением компетенции, является принятие (издание) актов, не учитывающих разграничение компетенции, предусмотренное федеральным законодательством.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления обладают полномочием по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В силу части 1 статьи 52 [Основ законодательства](http://dostup.scli.ru:8080/content/act/1338bdc9-6cc9-4707-b372-f32393e307b5.html) Российской Федерации о культуре цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно.

Вместе с тем встречаются муниципальные НПА, устанавливающие тарифы на предоставление платных услуг муниципальными учреждениями культуры.

В отдельных муниципальных НПА при установлении нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма выявлены случаи правового регулирования органами местного самоуправления вопросов, регламентация которых не относится к компетенции органов местного самоуправления.

Так, в отсутствие соответствующей компетенции в одном из муниципальных образований установлена норма предоставления площади жилого помещения государственного жилищного фонда по договору социального найма, в другом – норма предоставления дополнительной общей площади жилого помещения, предоставляемая семье в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 49 Жилищного кодекса жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются определенным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях.

Исходя из содержания части 3 статьи 50 Жилищного кодекса, иные нормы предоставления, отличные от нормы предоставления, установленной органами местного самоуправления на территории муниципального образования, могут быть определены для отдельных категорий граждан, указанных в части 3 статьи 49 Жилищного кодекса, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

15. Нарушение требований к виду правового акта, установленных статьей 43 Федерального закона № 131-ФЗ:

● Согласно частям 4, 6 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, 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.

Вместе с тем в нарушение требований статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ, предъявляемых к виду муниципального правового акта, в отдельных муниципальных образованиях отношения, касающиеся вопроса осуществления мер по противодействию коррупции, отнесенного Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, урегулированы распоряжением администрации муниципального образования.

● В обзорном периоде выявлены отдельные муниципальные НПА, принятые в не предусмотренной федеральным законодательством форме – постановления представительного органа местного самоуправления.

На основании части 3 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ 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, решение об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

В соответствии с указанной правовой нормой Федерального закона № 131-ФЗ представительный орган муниципального образования принимает нормативные правовые акты, а также правовые акты ненормативного, индивидуального характера, оформленные в форме решения. Иной формы для правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления, федеральным законодательством не предусмотрено.

16. Нарушение порядка вступления в силу муниципальных НПА:

На основании части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Вместе с тем в значительном количестве муниципальных НПА, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, в нарушение указанной нормы Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено вступление их в силу после подписания (принятия).

В частности, нарушение порядка вступления в силу допущено в муниципальных НПА, определяющих:

перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

порядок размещения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности, на официальном сайте муниципального образования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и (или) предоставления их для опубликования средствам массовой информации;

показатели размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении таких транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования местного значения муниципального образования;

порядок предоставления помещений для проведения встреч депутатов с избирателями, а также специально отведенные места и помещения для проведения таких встреч;

порядок занесения граждан на доску почета муниципального образования;

запрет на купание в водоемах, расположенных на территории муниципального образования;

учетную норму площади жилого помещения и норму предоставления площади жилого помещения по договору социального найма на территории муниципального образования;

размер платы за пользование жилым помещением для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного и муниципального жилого фонда;

норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилья в муниципальном образовании;

схему размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования;

границы территорий, на которых осуществляется территориальное общественное самоуправление;

места для отбывания осужденными наказания в виде обязательных и исправительных работ;

об утверждении муниципальных программ;

об утверждении документации по планировке территории (проекта планировки территории и проекта межевания территории).

17. Нарушения порядка принятия муниципальных НПА:

Исходя из содержания пункта 2 части 4 статьи 36 и части 5 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципальные нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования, подписываются двумя должностными лицами местного самоуправления: председателем представительного органа и главой муниципального образования.

Необходимым условием приобретения юридической силы решениями представительного органа, имеющими нормативный характер, является подписание их главой муниципального образования. Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, хотя и подписанный председателем представительного органа, но не удостоверенный подписью главы муниципального образования, обрести юридическую силу не может.

Вместе с тем в обзорном периоде выявлены муниципальные НПА, которые в нарушение вышеуказанных положений Федерального закона № 131-ФЗ главой муниципального образования подписаны не были.

18. Нарушения правил юридической техники:

● Наиболее частой ошибкой, допускаемой при признании муниципальных НПА утратившими силу, является признание утратившим силу муниципального НПА без признания утратившими силу всех муниципальных НПА, которыми ранее в основной акт вносились изменения.

В соответствии с правилами юридической техники признание утратившим силу нормативного правового акта без признания утратившими силу всех нормативных правовых актов, которыми ранее в основной акт вносились изменения, не допускается.

При этом как сам муниципальный акт, так и все муниципальные акты, которыми в текст основного муниципального акта ранее вносились изменения, включаются в перечень муниципальных актов, подлежащих признанию утратившими силу, в виде отдельных позиций. Вместе с тем зачастую встречаются случаи использования органами местного самоуправления таких некорректных формулировок как: «признать утратившим постановление администрации и все постановления, вносившие в него изменения» или «признать утратившим силу решение ….. «……» (в редакции решений……..)»).

● В обзорном периоде выявлены многочисленные случаи повторного признания утратившими силу муниципальных НПА.

Данное нарушение правил юридической техники обусловлено отсутствием в органах местного самоуправления надлежащего учета муниципальных актов, что не позволяет отследить изменение статуса действия муниципальных актов в случае их отмены или признания утратившими силу.

● Грубым нарушением правил юридической техники является признание утратившим силу отменяющего муниципального НПА с целью «воскрешения» муниципального НПА, признанного в нем утратившим силу.

В данном случае органами местного самоуправления не учитывается, что при признании утратившим силу муниципального НПА, которым ранее признавался утратившим силу другой муниципальный НПА, ранее признанный утратившим силу муниципальный НПА не становится вновь действующим. При необходимости урегулирования аналогичных правоотношений, которые ранее регулировались в признанном утратившем силу муниципальном НПА, необходимо принять новый муниципальный НПА.

● Распространенными являются случаи включения в перечень муниципальных НПА, подлежащих признанию утратившими силу, муниципальных НПА временного характера, срок действия которых истек.

Вместе с тем при принятии правого акта временного характера (например, на год) признание данного правового акта утратившим силу не требуется. Действие указанного правового акта прекратится по истечении периода времени, на который принят правовой акт. Муниципальные НПА временного характера включаются в перечень муниципальных НПА, подлежащих признанию утратившими силу, только в случае, если срок их действия не истек.

● При проведении юридической экспертизы выявлены случаи необоснованного признания утратившим силу муниципального НПА с одновременным принятием нового муниципального НПА идентичного содержания.

Принятие нового муниципального НПА одновременно с признанием утратившим силу ранее действовавшего муниципального НПА осуществляется в случае необходимости внесения множественных изменений в муниципальный НПА, который ранее уже неоднократно изменялся.

Примером данного нарушения является ежегодное принятие представительным органом местного самоуправления нового решения о налогах, идентичного по содержанию с решением, признаваемым утратившим силу.

● В некоторых муниципальных образованиях сложилась ошибочная практика частичного признания утратившими силу муниципальных правовых актов с сохранением действия правовых норм, признающих утратившими силу ранее изданные муниципальные правовые акты или их структурные единицы.

В соответствии с общепринятыми правилами юридической техники, если в правовом акте имеются структурные единицы, которыми признавались утратившими силу ранее изданные правовые акты или их структурные единицы, то при необходимости признать утратившим силу данный правовой акт, он признается утратившим силу полностью независимо от наличия в нем таких правовых норм. Данное правило действие ранее утративших силу правовых норм не восстанавливает.

● Допускаются многочисленные ошибки и при внесении изменений в муниципальные НПА.

Так, часто допускаемой ошибкой является внесение изменений в основной муниципальный НПА посредством внесения изменений в изменяющий его муниципальный НПА. Внесение изменений подобным образом является недопустимым, поскольку в соответствии с правилами юридической техники внесение изменений в основной муниципальный НПА должно осуществляться только путем непосредственного внесения в него изменений.

К примеру, в административный регламент внесены изменения, в соответствии с которыми данный регламент изложен в новой редакции. Вместе с тем последующие изменения вносились не в основной муниципальный НПА, утверждающий административный регламент, а в изменяющий его муниципальный НПА, излагающий административный регламент в новой редакции.

● В нарушение правил юридической техники в муниципальных НПА допускается изменение нумерации разделов, глав, статей, частей, пунктов, подпунктов муниципального НПА при внесении в него изменений и признании утратившими силу его структурных единиц, а также производится пересчет нумерованных структурных единиц муниципального НПА.

В соответствии с правилами юридической техники при внесении изменений в структурные единицы муниципального НПА подсчет ведется с учетом структурных элементов (разделов, статей, частей, пунктов, подпунктов), признанных утратившими юридическую силу. При признании структурной единицы муниципального НПА утратившей силу ее место в структуре муниципального НПА сохраняется и не заменяется другими структурными единицами. Перенумерование и пересчет структурных единиц муниципального НПА в случае, если в иных муниципальных НПА имелись ссылки на конкретную перенумерованную структурную единицу, могут повлечь за собой такое изменение правового содержания ссылки, которое не было предусмотрено.

● Также допускаются многочисленные ошибки при внесении изменений в муниципальный НПА при указании структурной единицы исходного муниципального НПА, в который вносятся изменения. Преимущественно такие ошибки связаны с неправильным подсчетом абзацев структурной единицы муниципального НПА. Как правило, органами местного самоуправления ошибочно не включается в подсчет первый абзац, с которого начинается структурная единица, в составе которой он находится.

● Одним из распространенных нарушений правил юридической техники является внесение изменений в муниципальный НПА в обобщенной форме (например, использование при замене слов и словосочетаний формулировок «по тексту» или «во всем акте»). Вместе с тем по общему правилу каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы муниципального НПА, которая изменяется.

● Нередки случаи, когда органы местного самоуправления при формулировании норм, определяющих порядок вступления в силу муниципального НПА, ошибочно используют словосочетание «распространяется на правоотношения» для определения будущей даты вступления в силу муниципального НПА.

В соответствии с правилами юридической техники словосочетание «распространяется на правоотношения» применяется в правовых актах с целью придания его нормам обратной юридической силы.

● Встречается в муниципальных НПА и терминология, не соответствующая терминологии, применяемой в федеральном законодательстве. В частности, в отдельных муниципальных НПА используются словосочетания «собственность администрации муниципального образования», «муниципальные учреждения администрации», «муниципальные унитарные предприятия администрации», «органы местного самоуправления администрации», несоответствующие терминологии, применяемой в актах федерального законодательства.

● Также к наиболее часто встречаемым в обзорном периоде нарушениям правил юридической техники следует отнести:

несоответствие наименования муниципального НПА его содержанию;

неправильный выбор норм федерального законодательства и законодательства Ставропольского края, примененного при принятии муниципального НПА;

ошибки при указании реквизитов нормативных правовых актов Российской Федерации и их структурных единиц;

наличие в муниципальных НПА ссылок на утративший силу нормативный правовой акт;

ссылка в преамбуле на экспертное заключение управления, а не на нормы федерального и краевого законодательства, в соответствие с которыми приводится муниципальный НПА;

наличие некорректных ссылок на нормы федерального законодательства и законодательства Ставропольского края;

дублирование норм федерального законодательства, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации, не требующих воспроизведения в муниципальных НПА;

наличие в тексте муниципального НПА дублирующих друг друга правовых норм;

грубая компиляция муниципальных НПА других муниципальных образований, нормативных правовых актов Ставропольского края;

нарушение нумерации структурных единиц муниципального НПА;

внесение изменений в утративший силу муниципальный НПА.

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