

Обзор
наиболее часто встречающихся нарушений
законодательства, выявленных в ходе осуществления юридической
экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, при ведении
регистра муниципальных нормативных правовых актов
Воронежской области в I квартале 2024 года

Обеспечение соответствия муниципальных нормативных правовых актов действующему законодательству является одной из важнейших задач в рамках реализации функции по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – регистр).

Правовая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов (далее – МНПА) в соответствующей сфере законодательства по реализации вопросов местного значения проводится отделом регистра муниципальных правовых актов на основании статьи 7 Закона Воронежской области от 30.03.2009 № 15-ОЗ «О регистре муниципальных нормативных правовых актов Воронежской области».

В I квартале 2024 года проведена экспертиза 8064 МНПА.

По результатам проведенных юридических экспертиз выявлены нарушения действующего законодательства и (или) устава муниципального образования в 236 МНПА, что составляет порядка 3 % от общего количества проведенных экспертиз.

В I квартале 2024 года проведены юридические экспертизы МНПА в сферах бюджетного и налогового законодательства, а также законодательства, регулирующего предоставление муниципальных услуг, осуществление муниципального контроля, оказание социальной поддержки мобилизованным лицам, оплату труда лиц, замещающих муниципальные должности на постоянной основе, муниципальных служащих, а также работников органов местного самоуправления, замещающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы и др.

По результатам проведенной юридической экспертизы выявлены следующие нарушения законодательства, наиболее часто встречающиеся в МНПА всех муниципальных образований Воронежской области.

1. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления в сфере бюджетного законодательства.

1. Решения Советов народных депутатов городских и сельских поселений «Об утверждении бюджета поселения на текущий финансовый год и плановый период» (далее – Решение о бюджете), содержат следующие общие нарушения:

а) В соответствии с частью 2 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете (решением о местном бюджете) устанавливаются верхние пределы муниципального внутреннего долга,

муниципального внешнего долга (при наличии у муниципального образования обязательств в иностранной валюте) по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом и каждым годом планового периода (по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом), с указанием в том числе верхнего предела долга по муниципальным гарантиям в валюте Российской Федерации, муниципальным гарантиям в иностранной валюте (при наличии у муниципального образования обязательств по муниципальным гарантиям в иностранной валюте).

В нарушение указанных требований в МНПА установлены верхние пределы муниципального внутреннего долга по состоянию на 1 января очередного финансового года и на 1 января каждого года планового периода.

б) В МНПА отсутствует указание на вступление его в силу в соответствии с требованиями части 1 статьи 5 Бюджетного кодекса РФ (вступает в силу с 1 января финансового года), а не с момента его официального опубликования.

в) В соответствии с частью 2 статьи 5 Бюджетного кодекса РФ решение о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания в установленном порядке.

В МНПА о бюджете отсутствует указание на необходимость его официального опубликования не позднее 10 дней после его подписания.

г) В нарушение части 3 статьи 184.1. Бюджетного кодекса РФ в Решении о бюджете не указан общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств.

2. Постановления местных администраций об утверждении муниципальных программ.

2.1. Установление в МНПА срока действия и объемов финансирования муниципальной программы на периоды прошлых лет, ранее года утверждения муниципальной программы, неправомерно. Например, период действия муниципальной программы установлен с 2019 по 2025 годы, на весь период действия МНПА установлены объемы финансирования ее мероприятий (по годам). Вместе с тем постановление администрации о ее утверждении принято местной администрацией в 2023 году.

Указанное является нарушением бюджетного законодательства по следующим основаниям.

Согласно ч.2 ст.179 Бюджетного Кодекса РФ объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы), предлагаемые к реализации начиная с очередного финансового года, а также изменения в ранее утвержденные

государственные программы субъекта Российской Федерации (муниципальные программы) подлежат утверждению в порядке и сроки, которые установлены высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации (местной администрацией).

Таким образом, год начала срока реализации муниципальной программы не может быть установлен ранее года ее утверждения, поскольку объем бюджетных ассигнований на финансирование каждой муниципальной программы должен отображаться в решении о местном бюджете.

Согласно части 1 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря, за исключением операций, указанных в пункте 2 данной статьи. Частью 3 указанной статьи предусмотрено, что бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

Следовательно, начало срока реализации представленной программы не может быть установлено ранее 2023 года, поскольку объемы ее финансирования на 2019-2022 годы не могут быть утверждены соответствующими решениями о местном бюджете в связи с завершением текущего финансового года (2019, 2020, 2021, 2022).

Недостоверность сведений об объемах и сроках финансирования муниципальной программы, утвержденной местной администрацией, влечет недостоверность сведений о расходах соответствующего бюджета, что является нарушением принципов полноты отражения доходов и расходов бюджетов и принципа достоверности бюджета, установленных статьей 29 Бюджетного Кодекса РФ.

2.2. Отсутствие финансирования муниципальной программы является нарушением норм бюджетного законодательства.

В соответствии с частью 2 статьи 172 Бюджетного кодекса РФ составление проекта бюджета (местного) основывается, в том числе, на муниципальных программах (проектах муниципальных программ). Кроме того, частью 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с перечнем и структурой муниципальных программ, определенными местной администрацией муниципального образования.

Следовательно, в местном бюджете должны быть предусмотрены расходы на финансирование муниципальной программы.

В случае, если в структуре расходов местного бюджета муниципальная программа не предусмотрена, кроме того МНПА об утверждении муниципальной программы не содержит указания на объемы и источники финансирования ее мероприятий, такая муниципальная программа не соответствует требованиям бюджетного законодательства РФ, по сути представляет собой план мероприятий, направленных на решение тех или иных вопросов местного значения, который может быть утвержден распоряжением местной администрации.

2.3. Муниципальная программа принята вне пределов компетенции, по вопросу, не отнесенному к вопросам местного значения муниципального образования.

Например, постановления местных администраций сельских поселений «Об утверждении муниципальной программы «Участие в профилактике экстремизма на территории сельского поселения».

Согласно пунктам 7.1. и 7.2 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения **городского поселения** относится:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Законом Воронежской области от 10.11.2014 № 148-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» **за сельскими поселениями Воронежской области не закреплены полномочия** по участию в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения.

В силу пункта 8 статьи 2 Закона Воронежской области от 10.11.2014 № 148-ОЗ **сельским поселениям Воронежской области переданы полномочия по созданию условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.**

Таким образом, полномочия по противодействию экстремизму к компетенции органов местного самоуправления сельского поселения Федеральным законом от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Воронежской области от 10.11.2014 № 148-ОЗ «О закреплении отдельных вопросов местного значения за сельскими поселениями Воронежской области» не отнесены, в связи с чем органам местного самоуправления сельских поселений рекомендовано принимать муниципальные программы, мероприятия которых направлены на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

II. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления в сфере муниципального контроля.

1. Положения о видах муниципального контроля.

Важно! Федеральным законом от 25.12.2023 № 625-ФЗ «О внесении изменений в статью 98 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон № 248-ФЗ.

Согласно ч. 9 ст. 98 Федерального закона № 248-ФЗ, **до 31 декабря 2025 года** информирование контролируемого лица о совершаемых должностными лицами контрольного (надзорного) органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях, направление документов и сведений контролируемому лицу контрольным (надзорным) органом в соответствии со статьей 21 Федерального закона № 248-ФЗ могут осуществляться в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица. Контрольный (надзорный) орган в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня поступления такого запроса, направляет контролируемому лицу указанные документы и (или) сведения.

Однако Положения о муниципальном контроле указанные изменения федерального законодательства не содержат.

2. Решения Советов народных депутатов городских и сельских поселений, муниципальных районов «Об утверждении Перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований по виду муниципального контроля».

Общими нарушениями, выявленными в результате проведения юридической экспертизы актов представительных органов местного самоуправления, утверждающих индикаторы риска по видам контроля, является их несоответствие признакам индикатора риска, установленных частью 9 статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ.

Индикатором риска нарушения обязательных требований является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Таким образом, индикатор риска не основан на уже произошедшем нарушении обязательных требований, как установлено большинством муниципальных актов, но с высокой степенью вероятности свидетельствует о наличии такого нарушения, сопутствует таким нарушениям.

Формулировка определения содержит в себе четыре основополагающие характеристики индикатора риска:

- 1) в основе лежит определенный параметр объекта контроля;
- 2) используется параметр отклонения или соответствия;
- 3) не основан на уже произошедшем нарушении обязательных требований;
- 4) позволяет идентифицировать риск причинения вреда в контролируемой сфере.

В большинстве своем индикаторы риска, утвержденные муниципальными нормативными правовыми актами, не отвечали установленным требованиям.

В процессе разработки индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении муниципального контроля рекомендуем руководствоваться Методическими рекомендациями по разработке индикаторов риска (приложение к протоколу совещания в Минэкономразвития России от 24.03.2023 №14-Д24).

Важно! В целях оказания правовой помощи органам местного самоуправления правовым управлением Правительства Воронежской области совместно с прокуратурой Воронежской области подготовлен и направлен в органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Воронежской области аналитический материал, в котором проанализированы утвержденные муниципальными нормативными правовыми актами индикаторы риска на предмет их соответствия действующему законодательству, а также предложены формулировки, рекомендуемые для использования органами местного самоуправления при разработке и утверждении перечня индикаторов риска по видам муниципального контроля (письмо от 03.11.2023 № 19-11/244).

3. Постановления местных администраций городских и сельских поселений «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (по видам муниципального контроля)» (далее – Программа профилактики рисков).

2.1. В соответствии с частью 2 статьи 44 Федерального закона № 248-ФЗ, пунктом 3 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 № 990 (далее – Правила разработки программы профилактики), программа профилактики состоит из следующих разделов:

а) анализ текущего состояния осуществления вида контроля, описание текущего развития профилактической деятельности контрольного (надзорного) органа, характеристика проблем, на решение которых направлена программа профилактики;

б) цели и задачи реализации программы профилактики;

в) перечень профилактических мероприятий, сроки (периодичность) их проведения;

г) показатели результативности и эффективности программы профилактики.

Вместе с тем, разделы программы профилактики по видам муниципального контроля, принятые органами местного самоуправления, не соответствуют вышеуказанным требованиям законодательства к структуре правового акта.

2.2. Согласно части 2 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ виды профилактических мероприятий, которые проводятся при осуществлении муниципального контроля, определяются положением о виде контроля с учетом того, что при осуществлении муниципального контроля является обязательным проведение профилактических мероприятий, предусмотренных пунктами 1 и 5 части 1 указанной статьи, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля, общими требованиями к организации и осуществлению вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации.

В нарушение указанной нормы виды профилактических мероприятий, утвержденные Программой профилактики рисков и установленные Положением о соответствующем виде муниципального контроля, не соответствуют друг другу.

Рекомендовано изложить положения программы профилактики с учетом содержания положения о виде муниципального контроля.

2.3. В соответствии с пунктом 6 Правил разработки программы профилактики в целях организации обобщения правоприменительной практики в программе профилактики указываются установленные положением о виде контроля сроки подготовки и размещения на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет доклада о правоприменительной практике.

Программы профилактики отдельных муниципальных образований, устанавливая такое профилактическое мероприятие как обобщение правоприменительной практики, не содержат информацию о сроке подготовки и размещения доклада о правоприменительной практике в сети Интернет.

2.4. Пунктом 5 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков, предусмотрено, что в целях организации консультирования в программе профилактики указываются установленные положением о виде контроля способы консультирования (по телефону, посредством видео-конференц-связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия), которые в обязательном порядке применяются контрольным (надзорным) органом в период действия программы профилактики, перечень вопросов, по которым осуществляется консультирование.

Вместе с тем, перечень вопросов, по которым осуществляется консультирование, а также способы консультирования, установленные программами профилактики отдельных муниципальных образований не

соответствуют перечню вопросов, по которым осуществляется консультирование, способам консультирования, установленным положением о виде муниципального контроля в этом муниципальном образовании.

2.5. Согласно пункту 7 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков, в целях организации профилактических визитов в программе профилактики указываются периоды (месяц, квартал), в которых подлежат проведению обязательные профилактические визиты.

Изменения в данную часть программы профилактики в случае необходимости вносятся ежемесячно без проведения публичного обсуждения.

В нарушение указанной нормы Программами профилактики отдельных муниципальных образований такая периодичность проведения профилактических визитов не установлена.

III. Муниципальные нормативные правовые акты в сфере установления местных налогов.

1. Решения Советов народных депутатов городских и сельских поселений «Об установлении налоговых льгот».

1.1. Муниципальными актами об установлении местного налога дословно воспроизводятся нормы НК РФ, устанавливающие налоговые льготы.

В соответствии с абзацем 2 пункта 2 статьи 399 НК РФ при установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, не предусмотренные настоящей главой (главой 32 НК РФ), основания и порядок их применения налогоплательщиками.

В связи с изложенным, решением представительного органа местного самоуправления могут быть установлены налоговые льготы по налогу на имущество физических лиц, которые не предусмотрены главой 32 НК РФ. В этом случае решением представительного органа местного самоуправления должны быть установлены основания и порядок применения дополнительно установленных налоговых льгот.

Перечислять уже установленные главой 32 НК РФ льготы по налогу на имущество физических лиц, устанавливать основания и порядок их применения в решении представительного органа местного самоуправления не требуется.

Аналогичное правило действует и при установлении органами местного самоуправления льгот по земельному налогу.

1.2. Представительными органами местного самоуправления отдельных поселений приняты МНПА об освобождении от уплаты земельного налога **участников, ветеранов и инвалидов боевых действий.**

В соответствии с абзацем 2 пунктом 2 статьи 387 Налогового кодекса РФ при установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут также устанавливаться налоговые льготы, **основания и порядок их применения.**

Однако действующим законодательством РФ не предусмотрен такой статус как **участник** боевых действий, соответственно не установлены порядок его присвоения и документ, его подтверждающий. Следовательно, не определены основания для применения налоговой льготы для данной категории лиц.

Указанные выводы подтверждаются письмом Управления ФНС России по Воронежской области от 30.01.2024 № 20-15/01/02229@.

В соответствии с подп. в) п. 4. «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, коррупционными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются, в том числе, юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

В целях устранения нарушений налогового законодательства, устранения коррупционного фактора и во избежание неопределенности правоприменения, в случае принятия муниципальных нормативных правовых актов о предоставлении налоговых льгот лицам, участвующим в боевых действиях и (или) членам их семей, органам местного самоуправления рекомендуется устанавливать категории налогоплательщиков в соответствии с понятиями, используемыми в законодательстве Российской Федерации и Воронежской области, например в Законе Воронежской области от 11.06.2003 № 28-ОЗ «О предоставлении налоговых льгот по уплате транспортного налога на территории Воронежской области».

Законом Воронежской области от 29.03.2024 № 17-ОЗ «О внесении изменений в статью 1 Закона Воронежской области «О предоставлении налоговых льгот по уплате транспортного налога на территории Воронежской области» конкретизировано понятие «член семьи» граждан, которым предоставляется налоговая льгота, может быть использовано органами местного самоуправления при установлении налоговых льгот по местным налогам.

Важно! По результатам анализа нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований Воронежской области о налогах правовым управлением в адрес глав муниципальных образований (глав местных администраций) направлено письмо от 19.02.2024 № 19-11/30 со ссылкой на нормы налогового законодательства, предусматривающие право представительных органов муниципальных образований устанавливать налоговые льготы по местным налогам с учетом экономической обоснованности, а также основания и порядок их применения.

2. Решения представительных органов местного самоуправления городских и сельских поселений «О введении в действие земельного налога».

2.1. Установленные решениями представительных органов объекты налогообложения (например, земельные участки для размещения хозяйственных построек) не соответствуют нормам налогового законодательства.

При установлении ставок налога объект налогообложения должен определяться либо в соответствии с пунктом 1 статьи 394 НК РФ, либо в соответствии с пунктом 2 статьи 394 НК РФ, согласно которому допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Классификатор видов разрешенного использования земельных участков утвержден Приказом Росреестра 10.11.2020 № П/0412.

В случае установления налоговых ставок в зависимости от вида разрешенного использования в Решении необходимо установить налоговую ставку и указать вид разрешенного использования (указывается согласно данному классификатору *с указанием кода* (числового обозначения) вида разрешенного использования земельного участка).

При установлении налоговых ставок следует иметь в виду, что не все земельные участки с видом разрешенного использования, установленным указанным классификатором, являются объектом налогообложения (например, земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками; земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда) (пункт 2 статьи 389 НК РФ).

Установление налоговых ставок в соответствии с пунктом 2 статьи 394 НК РФ влечет риски занижения суммы налога, возникшей в результате применения неверных ставок по налогу, в частности, в случае, если земельные участки, используются не по целевому назначению, указанному в правоустанавливающих документах.

Указанный вывод основан на судебной практике (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2018 N 306-КГ17-22570 по делу N А65-706/2017, постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.07.2017 и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 24.10.2017 по тому же делу).

2.2. С 01.01.2024 Федеральным законом от 31.07.2023 № 389-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия абзаца второго пункта 1 статьи 78 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» в абзац 3 подпункт 1 пункта 1 статьи 394 НК РФ внесены изменения, согласно которым налоговая ставка устанавливается в размере, не превышающем 0,3% (от кадастровой стоимости) в отношении земельных участков «занятых

жилищным фондом и (или) объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением части земельного участка, приходящейся на объект недвижимого имущества, не относящийся к жилищному фонду и (или) к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства (за исключением земельных участков, приобретенных (предоставленных) для индивидуального жилищного строительства, используемых в предпринимательской деятельности)»).

При принятии МНПА указанные изменения налогового законодательства органами местного самоуправления отдельных поселений не учтены.

2.3. Установленные в МНПА отдельных поселений сроки уплаты земельного налога и авансовых платежей не соответствуют норме части 1 статьи 397 Налогового кодекса РФ установлено, что **налог** подлежит уплате налогоплательщиками-организациями в срок **не позднее 28 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.** Авансовые платежи по налогу подлежат уплате налогоплательщиками-организациями в срок не позднее 28-го числа месяца, следующего за истекшим отчетным периодом.

2.4. В МНПА установлен порядок уплаты авансовых платежей, но не установлен отчетный период.

В соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 393 НК РФ отчетными периодами для налогоплательщиков-организаций (по земельному налогу) признаются первый квартал, второй квартал и третий квартал календарного года.

При установлении налога представительный орган муниципального образования вправе не устанавливать отчетный период.

При этом в соответствии с пунктом 6 статьи 396 НК РФ налогоплательщики, в отношении которых отчетный период определен как квартал, исчисляют суммы авансовых платежей по налогу по истечении первого, второго и третьего квартала текущего налогового периода как одну четвертую соответствующей налоговой ставки процентной доли кадастровой стоимости земельного участка.

Следовательно, срок уплаты авансовых платежей для налогоплательщиков-организаций может быть установлен представительным органом местного самоуправления при условии установления в МНПА о земельном налоге отчетных периодов.

IV. Муниципальные нормативные правовые акты по вопросам оплаты труда муниципальных служащих, работников органов местного самоуправления.

1. Решения Советов народных депутатов городских и сельских поселений «Об оплате труда муниципальных служащих органов местного самоуправления городских и сельских поселений».

1.1. В МНПА не разделены понятия «лицо, замещающее должность муниципальной службы» и «лицо, замещающее муниципальную должность».

Согласно статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **лицо, замещающее муниципальную должность** - это депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе, председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального образования.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» **муниципальным служащим** является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» **настоящим Федеральным законом не определяется** статус депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, членов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами (далее - избирательные комиссии муниципальных образований), с правом решающего голоса, поскольку указанные лица (далее - лица, замещающие муниципальные должности) не являются муниципальными служащими.

Как указывалось выше, предметом правового регулирования рассматриваемого нормативного правового акта являются трудовые правоотношения, связанные с установлением условий и размера оплаты труда **муниципальных служащих** органов местного самоуправления.

Таким образом МНПА предложено привести в соответствие с предметом правового регулирования, исключив из его текста слова «лицо, замещающее муниципальную должность», а из преамбулы **ссылку** на Закон Воронежской области от 23.12.2008 № 139 – ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области».

1.2. МНПА устанавливает не верхний и нижний предел ежемесячной надбавки к должностному окладу за проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовку и редактирование проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя, а конкретный ее **размер - 20 процентов** должностного оклада муниципального служащего.

Согласно статье 5 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской

Федерации обеспечивается посредством соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих.

Пунктом «е» части 6 статьи 18 Закона Воронежской области от 30.05.2005 № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области» гражданским служащим Воронежской области установлены ***верхний и нижний пределы надбавки*** за проведение правовой экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, подготовки и редактирования проектов правовых актов и их визирование в качестве юриста или исполнителя. Указанные выплаты производятся в порядке и на условиях, определяемых правовым актом представителя нанимателя.

Аналогичная норма должна быть закреплена в МНПА.

1.3. Решения Совета народных депутатов городских и сельских поселений «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями муниципальной службы органов местного самоуправления (городского, сельского поселения)».

Указанными решениями к окладу установлены надбавки «за выслугу лет», вместе с тем согласно абзацу 2 части 2 статьи 13 Закона Воронежской области от 28.12.2007 № 175-ОЗ «О муниципальной службе в Воронежской области» ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет устанавливается муниципальным служащим, установление указанной надбавки (за выслугу лет) работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями муниципальной службы, действующим законодательством не предусмотрено. Им может быть установлена надбавка за трудовой стаж.

Отдельными муниципальными актами определено, что конкретный размер надбавки устанавливается руководителем органа местного самоуправления индивидуально, им же может изменяться и отменяться.

Однако, в силу абзацев 6, 8, 17 ст. 2 Трудового кодекса РФ, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации основными принципами правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются:

- обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда;
- обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы;
- обязанность сторон трудового договора соблюдать условия заключенного договора.

В соответствии со статьей 57 Трудового кодекса Российской Федерации обязательными для включения в трудовой договор являются условия оплаты труда (в том числе размер тарифной ставки или оклада (должностного оклада) работника, доплаты, надбавки и поощрительные выплаты).

Учитывая вышеизложенные нормы трудового законодательства, руководитель органа местного самоуправления в обязательном порядке устанавливает **надбавки за сложность, напряженность и высокие достижения в труде в строгом соответствии с условиями заключенного с**

работником трудового договора и не вправе только по своему усмотрению изменять условия оплаты труда, установленные в трудовом договоре и самостоятельно определять размер премии.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

На основании изложенного, решения представительных органов местного самоуправления предложено дополнить нормами права, устанавливающими правовые основания для изменения или отмены руководителем органа местного самоуправления надбавок к должностному окладу работникам, замещающим должности, не относящиеся к должностям муниципальной службы.

V. Муниципальные нормативные правовые акты в сфере предоставления муниципальных услуг.

1. Постановления местных администраций об утверждении перечня муниципальных услуг, оказываемых местной администрацией (далее - Перечень), содержат общие несоответствия действующему законодательству:

1.1. Включение в Перечень услуги, оказание которой не относится к компетенции органа местного самоуправления, в том числе в связи с изменениями действующего законодательства.

Так, Федеральным законом от 20.07.2020 № 239-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в силу которых с 01.01.2023 положения части 10 статьи 31 Федерального закона № 257-ФЗ не применяются. Указанная норма предусматривала возможность выдачи специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства на бумажном носителе органами местного самоуправления.

Что касается выдачи специальных разрешений в электронной форме, то согласно части 10.2. статьи 31 Федерального закона № 257-ФЗ (введенной Федеральным законом от 20.07.2020 № 239-ФЗ) подобные разрешения выдаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, самостоятельно либо через уполномоченное им подведомственное учреждение.

Следовательно, с 01.01.2023 года администрация сельского поселения не может предоставлять муниципальную услуг «Выдача специального разрешения на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства в случае, если маршрут, часть маршрута тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства проходят по автомобильным дорогам местного значения сельского поселения, при условии, что маршрут данного транспортного средства проходит в границах населенных пунктов сельского поселения и указанные маршрут, часть маршрута не проходят по автомобильным дорогам федерального, регионального или межмуниципального, местного значения муниципального района, участкам таких автомобильных дорог».

1.2. Включение в Перечень дублирующих, одинаковых услуг при наличии Административного регламента оказания только одной из них. Например, в одном из МНПА в Перечень включены следующие услуги:

«23. Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

24. Прием заявлений, документов, а также постановка граждан на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

25. Принятие граждан на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

26. Признание нуждающимися в предоставлении жилых помещений отдельных категорий граждан.».

При этом административные регламенты на них отсутствуют.

Важно! В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

Отсутствие утвержденного административного регламента в отношении муниципальных услуг, включенных в перечни муниципальных услуг, является нарушением требований законодательства.