**ТИПИЧНЫЕ НАРУШЕНИЯ, ДОПУСКАЕМЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ ПОДГОТОВКЕ, РАЗРАБОТКЕ И ПРИНЯТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ВЫЯВЛЕННЫХ МИНИСТЕРСТВОМ ЮСТИЦИИ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

Изложенные ниже нарушения выявлены министерством юстиции Новосибирской области (далее – министерство) при проведении правовой экспертизы в течение последнего года (конец 2022 и истекший период 2023).

**Нарушения в части вступления в силу решений представительного органа**

Конституцией Российской Федерации установлено, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ) муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Однако нередко решения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, содержат норму о вступлении их в силу с момента принятия или подписания.

Это нарушение допускается не только представительными органами, одинаково часто оно встречается и в постановлениях местных администраций.

В этой группе нарушений отдельно необходимо отметить решения, **регулирующие бюджетные и налоговые отношения**, для которых установлены особые требования вступления в силу.

- Так, норма о вступлении силу решения с момента его подписания встречается в некоторых решениях о местном бюджете на очередной финансовый год (и плановый период), тогда как согласно статье 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации решение о бюджете вступает в силу с 1 января финансового года. (и действует по 31 декабря)

- Отдельные решения представительных органов о налогах содержат норму о вступлении их в силу с момента подписания, либо с момента опубликования.

При установлении нормы о вступлении в силу решения о налоге, необходимо руководствоваться нормами, установленными статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которым такие акты вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

**Таким образом, чтобы решение о введении налога вступило в силу с 1 января 2024 года, оно должно быть опубликовано до 1 декабря 2023 года.**

К этой группе нарушений также можно отнести установление вступление в силу решения ранее его принятия.

Правовой акт не может вступить в силу ранее его принятия, но он может распространить свое действие на ранее возникшие правоотношения, при условии, что при этом не ухудшается положение человека и гражданина.

Например, решения, повышающие налоговые ставки или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют;

Но решения, снижающие налоговые ставки, либо устанавливающие льготы для отдельных категорий налогоплательщиков, могут иметь обратную силу.

**Нарушения в решениях, регулирующих трудовые правоотношения и пенсионное обеспечение муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности**

1. Муниципальным актом установлена продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, предоставляемого муниципальному служащему, в зависимости от категории должности муниципальной службы.

Законом Новосибирской области от 05.07.2017 № 191-ОЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Новосибирской области «О муниципальной службе в Новосибирской области» внесены изменения в статью 5 Закона Новосибирской области от 30.10.2007 № 157-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области», в результате которых продолжительность такого отпуска зависит только от стажа муниципальной службы.

Муниципальным служащим предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет продолжительностью:

1) при стаже муниципальной службы от 1 года до 5 лет - 1 календарный день;

2) при стаже муниципальной службы от 5 до 10 лет - 5 календарных дней;

3) при стаже муниципальной службы от 10 до 15 лет - 7 календарных дней;

4) при стаже муниципальной службы 15 лет и более - 10 календарных дней.

2. Муниципальным актом предусмотрена выплата единовременного поощрения в связи с выходом муниципального служащего на государственную пенсию в размере до 10 должностных окладов при условии наличия стажа муниципальной службы не менее 15 лет в зависимости от его вклада в деятельность местного самоуправления.

Эта норма части 3 статьи 8 Закона НСО «О муниципальной службе в Новосибирской области» действовала до мая 2022 года.

В настоящее время установлены фиксированные размеры единовременного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет, (кратные должностному окладу в соответствии с замещаемой муниципальным служащим должностью) в зависимости от стажа муниципальной службы.

Так, согласно части 3 статьи 8 Закона Новосибирской области от 30.10.2007 № 157-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области» выплата единовременного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет производится муниципальному служащему за безупречное и эффективное исполнение должностных обязанностей в следующих размерах:

1) при наличии стажа муниципальной службы до 20 лет - в размере пяти должностных окладов в соответствии с замещаемой муниципальным служащим должностью муниципальной службы;

2) при наличии стажа муниципальной службы от 20 до 25 лет - в размере восьми должностных окладов в соответствии с замещаемой муниципальным служащим должностью муниципальной службы;

3) при наличии стажа муниципальной службы от 25 лет и более - в размере десяти должностных окладов в соответствии с замещаемой муниципальным служащим должностью муниципальной службы.

3. Еще одно нарушение, достаточно часто встречающееся в муниципальных актах, - закрепление права на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости (инвалидности) лицам, замещавшим выборные муниципальные должности **не менее трех лет**.

Однако согласно частям 1, 3 статьи 8 Закона Новосибирской области от 06.07.2018 № 275-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Новосибирской области» такая доплата может устанавливаться лицам, осуществлявшим полномочия депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица **не менее четырех лет**.

Ежемесячная доплата к страховой пенсии лицам, осуществлявшим полномочия депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица на постоянной основе от четырех до девяти лет, устанавливается в размере не более 55 процентов, от девяти до 14 лет - в размере не более 75 процентов, от 14 до 19 лет - в размере не более 85 процентов и свыше 19 лет - в размере не более 95 процентов месячного денежного содержания (вознаграждения) по соответствующей замещаемой муниципальной должности с учетом районного коэффициента за вычетом размера фиксированной выплаты к страховой части пенсии по старости (инвалидности).

**Нарушения в сфере осуществления муниципального контроля**

1. Ранее Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения было отнесено осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения.

Однако в результате принятия Федерального закона от 11.06.2021 № 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» к вопросам местного значения относится осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве.

Таким образом, расширен предмет так называемого транспортного (дорожного) контроля.

В соответствии с частью 5 статьи 3.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» предметом муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве является соблюдение обязательных требований:

1) в области автомобильных дорог и дорожной деятельности, установленных в отношении автомобильных дорог местного значения:

а) к эксплуатации объектов дорожного сервиса, размещенных в полосах отвода и (или) придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования;

б) к осуществлению работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений на них (включая требования к дорожно-строительным материалам и изделиям) в части обеспечения сохранности автомобильных дорог;

2) установленных в отношении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок (за исключением муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), не относящихся к предмету федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в области организации регулярных перевозок.

Вместе с тем в отдельных муниципальных образованиях по-прежнему принимаются решения, утверждающие положения об осуществлении муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения.

2. Нарушение, затрагивающее сферу муниципального контроля, содержат отдельные решения, которыми утверждены Правила благоустройства территории муниципального образования, в части регулирования порядка контроля их за соблюдением.

Ранее в силу пункта 17 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ правила благоустройства могли регулировать вопросы осуществления контроля за их соблюдением.

Однако Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ» пункт 17 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ признан утратившим силу.

Контроль в указанной сфере осуществляется только на основании положения, утверждаемого представительным органом муниципального образования в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Таким образом, такого раздела в Правилах благоустройства территории муниципального образования быть не должно.

3. Неоднократно имели место случаи утверждения решениями представительных органов положения о муниципальном контроле, осуществление (а значит и регулирование) которого не относится к их полномочиям.

- Например, в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Законом Новосибирской области от 24.11.2014 № 484-ОЗ «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области» осуществление муниципального земельного контроля в границах сельского поселения, отнесено к вопросам местного значения муниципального района.

Таким образом, в Новосибирской области положение о муниципальном земельном контроле в границах сельского поселения должно утверждаться решением представительного органа муниципального района, в состав которого входит соответствующее поселение.

Но в министерство для включения в регистр поступали положения о муниципальном земельном контроле, утвержденные решениями представительных органов сельских поселений.

- Утверждение положения об осуществлении муниципального жилищного контроля представительным органом муниципального района, также является нарушением пределов компетенции, так как жилищный контроль на территории Новосибирской области осуществляется только органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений.

Ниже представлена информация о том, какие виды контроля к компетенции каких муниципальных образований отнесены в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **муниципальный район** | **городской округ**  **городское поселение** | **сельское поселение** |
| * лесной * транспортный * земельный * в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий * за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения | * лесной * транспортный * земельный * в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий * за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения * в сфере благоустройства * жилищный | * лесной * транспортный\* * в сфере благоустройства * жилищный * в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий   \**за исключением сельских поселений Баганского и Карасукского районов Новосибирской области* |

**Нарушения в решениях, регулирующих порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности**

1. Самое распространенное нарушение – отнесение к компетенции представительного органа полномочий по распоряжению муниципальным имуществом (например, принятие решения о передаче муниципального имущества в федеральную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность иных муниципальных образований).

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения.

Во всех муниципальных образованиях Новосибирской области Уставом осуществление полномочий по владению, пользованию и распоряжению от имени муниципального образования имуществом, находящимся в муниципальной собственности, отнесено к компетенции администрации, являющейся единственным исполнительно-распорядительным органом муниципального образования.

Представительный орган не наделен федеральным законодательством и уставом муниципального образования полномочиями по распоряжению имуществом, находящимся в муниципальной собственности

Эта позиция неоднократно подтверждена судом.

Однако до сих пор встречаются случаи отнесения полномочий по распоряжению муниципальным имуществом к компетенции представительного органа.

2. В сфере распоряжения муниципальным имуществом министерством неоднократно выявлялись нарушения в части установления категорий, которым предоставляются служебные жилые помещения муниципального специализированного жилищного фонда.

А именно, предусматривается возможность предоставления служебного жилого помещения работникам государственных учреждений.

Статьей 93 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Таким образом, предоставление служебных жилых помещений жилищного фонда муниципального образования допускается только работникам органов местного самоуправления, муниципального предприятия или учреждения, а также лицам, замещающим выборную должность в органах местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Работникам государственных предприятий или учреждений не могут предоставляться служебные жилые помещения из муниципального фонда, так как они не состоят в трудовых отношениях ни с органами местного самоуправления, ни с муниципальными предприятиями и учреждениями. Таким работникам предоставление служебных жилых помещений осуществляется из жилищного фонда соответствующего субъекта Российской Федерации.

**Нарушения в сфере градостроительства**

1. Лидер по количеству противоречий законодательству в этой сфере - Правила землепользования и застройки.

Стоит отметить, что подавляющее большинство нарушений возникло в результате изменений федерального законодательства, например:

- самое распространенное нарушение – перечень сведений, которые должен содержать градостроительный регламент, не соответствует установленным частью 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ).

Как правило, данный перечень в Правилах землепользования и застройки не содержит сведений, установленных пунктом 2.1 части 6 статьи 30 ГрК РФ (требования к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства).

Указанный пункт был введен Федеральным законом от 29.12.2022 № 612-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу абзаца второго пункта 2 статьи 16 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», и представительные органы не всех муниципальных образований области оперативно отреагировали на эти изменения.

- также довольно часто выявляемое нарушение в Правилах землепользования и застройки заключается в несоответствии установленного ими порядка внесения изменений в Правила землепользования и застройки статье 33 ГрК РФ.

Следует обратить внимание, что **1 февраля 2024 года вступают в силу изменения**, внесенные в статью 33 ГрК РФ, которые потребуют внесения изменений в Правила землепользования и застройки.

Так, часть 2 статьи 33 ГрК РФ дополняется двумя основаниями рассмотрения вопроса о внесении изменений в Правила землепользования и застройки:

3.1) несоответствие сведений о местоположении границ населенных пунктов (в том числе в случае выявления пересечения границ населенного пункта (населенных пунктов) с границами земельных участков), содержащихся в документах территориального планирования, содержащемуся в Едином государственном реестре недвижимости описанию местоположения границ указанных населенных пунктов, которое было изменено в соответствии с федеральным законом при внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах населенных пунктов;

8) несоответствие сведений о границах территориальных зон, содержащихся в правилах землепользования и застройки, содержащемуся в Едином государственном реестре недвижимости описанию местоположения границ указанных территориальных зон, которое было изменено в соответствии с федеральным законом при внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений о границах территориальных зон.

**Нарушение в сфере налоговых правоотношений**

В нарушение Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК РФ) решениями отдельных муниципальных образований устанавливается порядок и сроки уплаты земельного налога налогоплательщиками-организациями.

При этом сроки уплаты земельного налога не соответствуют установленным НК РФ.

Ранее абзацем первым пункта 1 статьи 397 НК РФ было определено, что налог и авансовые платежи по налогу подлежат уплате налогоплательщиками-организациями в порядке, установленном нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Однако в результате принятия Федерального закона от 14.07.2022 № 263-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» абзац первый пункта 1 статьи 397 НК РФ утратил силу с 01.01.2023.

Согласно абзацу второму пункта 1 статьи 397 НК РФ 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.

Таким образом, налог подлежит уплате налогоплательщиками-организациями в срок не позднее 28 февраля года, следующего за истекшим налоговым периодом.

**Нарушение в Положении о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования**

Нарушения в Положениях о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур на должность Главы муниципального образования выявлялись в части несоответствия перечня случаев запрета участвовать в таком конкурсе.

Согласно части 2.1 статьи 36 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ кандидатом на должность главы муниципального образования может быть зарегистрирован гражданин, который на день проведения конкурса не имеет в соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ) ограничений пассивного избирательного права для избрания выборным должностным лицом местного самоуправления.

Таким образом, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ прямо предусмотрена обязательность применения положений Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

Случаи, когда граждане не имеют права быть избранными, установлены статьями 4, 32 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

Зачастую в муниципальных актах перечислены не все ограничения (при этом их перечень имеет закрытый характер) либо не учтены изменения, внесенные в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ.

**Нарушения в связи с внесением изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ в части требований к лицу, который может быть назначен старостой населенного пункта**

Ранее старостой сельского населенного пункта мог быть назначено только лицо, проживающее на территории данного сельского населенного пункта и обладающее активным избирательным правом.

**С 1 марта 2023 года** старостой может быть назначен также гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет и имеющий в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта.

И второе изменение:

Старостой сельского населенного пункта может быть назначено лицо, замещающее должности депутата представительного органа муниципального образования, осуществляющего свои полномочия на непостоянной основе.

Ранее староста не мог замещать любую муниципальную должность (и на постоянной, и на непостоянной основе).

**Нарушение в части порядковой нумерации решений представительных органов**

Зачастую нумерация решений начинается заново на каждой сессии представительного органа муниципального образования.

По общепринятым правилам юридической техники нумерация правовых актов должна быть сквозной в течение года. Не должно быть правовых актов, принятых в одном году и имеющих одинаковый номер. Но таких случаев много. Например, когда на протяжении года решения о внесении изменений в решение о бюджете имеют один и тот же номер (но разные даты принятия). И как показывает практика, в таких случаях чаще всего сами представительные органы и ошибаются, когда нужно вносить изменения в такие акты или их отменять.

Это не противоречит законодательству, но очень усложняет на практике систематизацию таких актов.