**Обзор**

типичных ошибок, выявленных при проведении

юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов,

включенных в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Пермского края

В соответствии с Законом Пермского края от 02.03.2009 № 390-ПК  
«О порядке организации и ведения Регистра муниципальных нормативных правовых актов Пермского края», во исполнение указа Губернатора Пермского края от 14.04.2010 № 19  
«Об утверждении Порядка проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов» (в редакции указа губернатора Пермского края от 13 ноября 2019 года № 116)  
и согласно Плану проведения юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Пермского края по приоритетным сферам правоотношений Государственным казённым учреждением «Государственное юридическое бюро Пермского края» за период с мая 2020 года по август 2020 года были проведены юридические экспертизы муниципальных нормативных правовых актов следующих муниципальных образований:

Двуреченское сельское поселение Пермского муниципального района;

Кыласовское сельское поселение Кунгурского муниципального района;

Никольское сельское поселение Карагайского муниципального района;

Новоашапское сельское поселение Бардымского муниципального округа;

Шабуровское сельское поселение Частинского муниципального района;

Юго-Камского сельское поселение Пермского муниципального района;

Городской округ «Город Березники»;

Городской округ «Город Кизел»;

Городской округ «Город Пермь»;

Городской округ «Город Соликамск»;

Горнозаводский городской округ;

Гремячинский городской округ;

Добрянский городской округ;

Ильинский городской округ;

Лысьвенский городской округ;

Осинский городской округ;

Оханский городской округ;

Чернушинский городской округ;

Чусовской городской округ;

Александровский муниципальный округ;

Уинский муниципальный округ;

Юрлинский муниципальный округ;

Юсьвинский муниципальный округ;

Пермский муниципальный район;

Большесосновский муниципальный район.

За данный период проведены юридические экспертизы по следующим направлениям: «Налогооблажение», «Муниципальная служба», «Правила благоустройства территории», «Землепользование и застройка», «Реализация переданных государственных полномочий», «Избрание глав муниципальных образований», а также были проведены повторные экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

По результатам анализа муниципальных нормативных правовых актов следует отметить, что при их разработке органами местного самоуправления допускаются нарушения действующего законодательства, также допускаются юридико-технические ошибки, допускаются стилистические, орфографические, синтаксические ошибки, произвольное использование юридических специальных терминов, использование сокращений в тексте акта без их раскрытия.

По результатам анализа юридических экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, выявлены следующие типичные нарушения:

1. Наличие в муниципальном нормативном правовом акте норм и положений, противоречащих нормам действующего законодательства.

Так, выявлено несоответствие положений административного регламента федеральному законодательству, например:

-в постановлении администрации Юго-Камского сельского поселения от 08.10.2015 № 66 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения Юго-Камского сельского поселения», который не содержит, предусмотренный Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред.  
от 01.04.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», исчерпывающий перечень обязанностей должностных лиц органа муниципального контроля, гарантирующий защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей  
при осуществлении контроля;

-в постановления администрации Юго-Камского сельского поселения от 25.12.2013 № 127 «Об утверждении административного регламента «Выдача выписок из похозяйственной книги» (в редакции постановления администрации Юго-Камского сельского поселения от 06.03.2014  
№ 7) не предусмотрены требования к помещениям, согласно Федерального закона от 01.12.2014 № 419-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», для обеспечения доступности инвалидам при получении муниципальной услуги, а также выявлено несоответствие данного постановления Указу Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 в части сокращения времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг до 15 минут.

-в решении Думы Добрянского городского поселения от 20.11.2015 № 280  
«Об утверждении Правил землепользования и застройки Добрянского городского поселения Добрянского муниципального района Пермского края» выявлено несоответствие  
как федеральному, так и региональному законодательству.

-в постановлении администрации Юго-Камского сельского поселения от 25.12.2013 № 108 «Об утверждении административного регламента по предоставлению жилых помещений гражданам по договору социального найма» (в редакции постановления администрации  
от 01.12.2014 № 98) выявлено несоответствие региональному законодательству, а именно, административным регламентом администрации Юго-Камского сельского поселения установлен перечень запрашиваемых документов для предоставления муниципальной услуги  
не соответствующий перечню документов, определенных статьей 6 Закона Пермской области  
от 30.11.2005 № 2694-602 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», необходимых для принятия на учет гражданина в качестве нуждающегося в жилом помещении.

-в решении Совета Депутатов Юго-Камского сельского поселения от 12.10.2018 № 3  
«Об утверждении Регламента Совета Депутатов Юго-Камского сельского поселения» выявлено нарушение принципов публичности и открытости органов муниципального образования.

1. Ссылка муниципального нормативного правового акта на недействующий нормативный правовой акт.

Например, в постановлении администрации Осинского муниципального района  
от 27.02.2020 № 195 «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субвенций   
из бюджета Пермского края на выполнение отдельных государственных полномочий в сфере образования» в преамбуле Постановления есть ссылка на Закон Пермского края от 23.12.2006  
№ 46-КЗ «О наделении органов местного самоуправления Пермского края отдельными государственными полномочиями в сфере образования», который утратил силу с 0[1.01.2018](https://login.consultant.ru/link/?rnd=05CD911D9C5B6C7271E315997E819655&req=doc&base=RLAW368&n=109679&dst=100015&fld=134&REFFIELD=3&REFDST=8&REFDOC=90014&REFBASE=RLAW368&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100015%3Bindex%3D10&date=19.08.2020) в связи с принятием [Закона](https://login.consultant.ru/link/?rnd=05CD911D9C5B6C7271E315997E819655&req=doc&base=RLAW368&n=109679&dst=100008&fld=134&REFFIELD=3&REFDST=8&REFDOC=90014&REFBASE=RLAW368&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100008%3Bindex%3D10&date=19.08.2020) Пермского края от 11.12.2017 № 165-ПК «О признании утратившими силу отдельных законов Пермского края».

Решение Совета Депутатов Юго-Камского сельского поселения от 12.10.2012 № 241  
«Об установлении дополнительных оснований признания безнадежными к взысканию недоимки, задолженности по пеням и штрафам по местным налогам» (в редакции решения  
от 17.10.2019 № 64) имеет ссылку на пункт статьи Налогового кодекса Российской Федерации признанный утратившим силу.

1. Выявлено несоответствующее применение статьей федерального законодательства предмету регулирования муниципального нормативного правового акта.

Например, в постановлении администрации Соликамского городского округа  
от 10.02.2020 № 213-па «Об утверждении Порядка предоставления субвенций частным образовательным организациям, осуществляющим образовательную деятельность  
по образовательным программам дошкольного образования», в преамбуле указана статья Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «Об образовании  
в Российской Федерации», которая регулирует правоотношения в области полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

1. Нарушение логического построения нормативного правового акта, непоследовательность и незавершенность изложения нормативного материала (наличие внутренних противоречий между его разделами, главами и пунктами);

Например, в постановлении администрации Юго-Камского сельского поселения  
от 25.12.2013 № 122 «Об утверждении административного регламента «Присвоение адреса объекту недвижимости» пунктом 2.10. Регламента установлен запрет на требование от заявителя предоставление «документов и информации, которые в соответствии с нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами находятся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления и (или) подведомственных государственным органам и органами местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг»,  
что противоречит требованиям пункта 2.8. Регламента.

Нарушение логического построения нормативного правового акта выявлено  
в постановлении администрации Юго-Камского сельского поселения от 25.12.2013 № 127  
«Об утверждении административного регламента «Выдача выписок из похозяйственной книги» (в редакции постановления администрации Юго-Камского сельского поселения от 06.03.2014  
№ 7), в котором предусмотрен отказ в предоставлении муниципальной услуги в случае «смерти заявителя (представителя заявителя)». Однако, смерть «представителя заявителя» не является основанием для отказа в предоставлении муниципальной услуге «заявителю», т.к. право  
на получение муниципальной услуги у него остается.

Аналогичное нарушение допущено в постановлении администрации Юго-Камского сельского поселения от 11.07.2016 № 42 «Об утверждении административного регламента «Приема документов и выдача разрешений о переводе или об отказе в переводе жилого помещения в нежилое или нежилого помещения в жилое помещение».

1. Неполнота нормативных предписаний муниципального нормативного правового акта, в результате которой остаются правовые пробелы.

В отдельных муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в сфере землепользования и застройки, в сфере реализации функций  
по осуществлению переданных отдельных государственных полномочий, не учитываются изменения в законодательстве Российской Федерации.

Например, в решении Думы Добрянского сельского поселения от 20.11.2015 № 280  
«Об утверждении Правил землепользования и застройки Добрянского сельского поселения Добрянского муниципального района Пермского края» не учтены внесённые изменения  
в Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (в редакции от 04.12.2019).

В постановления администрации Осинского муниципального района от 27.02.2020  
№ 195 «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субвенций из бюджета Пермского края на выполнение отдельных государственных полномочий в сфере образования» не учтены внесённые в отдельные постановления Правительства Пермского края изменения  
и дополнения в сфере образования.

Несовершенство юридической техники муниципальных нормативных правовых актов, выраженное в неточности, неполноте (несоответствие вносимых изменений текстам изменяемых нормативных правовых актовв муниципальных нормативных правовых актах, что связано с частыми изменениями и дополнениями в законодательстве, коллизиями правовых норм законодательства), неконкретности формулировок, приводит к снижению качества нормотворчества и дисбалансу правового регулирования.

1. Нарушение порядка введения муниципального нормативного правового акта  
   в действие.

Выявлены случаи принятия представительными органами решений о [местных налогах](https://pandia.ru/text/category/mestnie_nalogi/) без учёта особого порядка вступления их в силу, который отличен от общих правил, установленных Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и регулируется Налоговым кодексом Российской Федерации.

Например, решением Совета Депутатов Кыласовского сельского поселения от 20.02.2020

№ 114 «Об установлении на территории муниципального образования «Кыласовское сельское поселение» Кунгурского муниципального района Пермского края земельного налога»; решением Совета Депутатов Шабуровского сельского поселения от 24.11.2016 № 301 «Об утверждения Положения «О порядке исчисления и уплаты земельного налога на территории Шабуровского сельского поселения»» в редакции решения Совета Депутатов Шабуровского сельского поселения от 20.02.2020 № 131 «О внесении изменений в решение Совета депутатов Шабуровского сельского поселения от 24.11.2016 №301 «Об утверждении Положения о порядке исчисления и уплаты земельного налога на территории Шабуровского сельского поселения» нарушены сроки вступления муниципальных нормативных правовых актов в силу.

1. Нарушение порядка распространения муниципального нормативного правового акта во времени.

Так, например, имеются и замечания в применении налогового законодательства,  
в частности предание обратной силы нормам, отягчающим положение налогоплательщиков.

Например, решение Совета Депутатов Никольского сельского поселения от 23.04.2020 №4/24 «Об установлении налога на имущество физических лиц на территории Никольского территориального отдела» (в редакции решения от 27.05.2020 № 3/25) распространяется  
на правоотношения, возникшие до подписания решения, что является нарушением налогового законодательства.

В постановлении администрации Осинского муниципального района от 27.02.2020  
№ 196 «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субвенций из бюджета Пермского края на реализацию государственных полномочий Пермского края по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях Осинского городского округа» не верно определено распространение правоотношений  
во времени после вступления муниципального правового акта в силу.

1. Неверно указаны источники официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов.

Например, в решении Горнозаводской городской Думы от 21.09.2018 № 07  
«Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору кандидатур  
на должность главы города Горнозаводска – главы администрации города Горнозаводска» указаны адреса для обнародования решения не соответствующие официальным местам  
для обнародования муниципальных нормативных правовых актов, установленных Уставом муниципального образования.

1. Неоднократно было выявлено наличие большого числа бланкетных и отсылочных норм, затрудняющих целостное восприятие предмета, целей и способов правового регулирования муниципальных нормативных правовых актов для правоприменителей.
2. Также, выявлено несоблюдение общих правил делопроизводства; отсутствие дифференцированного подхода к используемым понятиям и терминам; отсутствие в тексте муниципального нормативного правового акта установленного порядка и сроков регистрации, рассмотрения, направления документов; использование конструкций, не выражающих государственную волю в явном виде (вместо конструкций «субъект обязан», «субъект должен» используются такие, как «субъект делает», «субъект выполняет»); использование словосочетаний, правовое содержание которых неопределенно; неправильное употребление синонимов; неправильное написание наименований государственных органов; использование тавтологических выражений («следует отметить следующие особенности документов»); громоздкость наименований заголовков, названий разделов, глав; использование неверных наименований документов, на которые даются ссылки в тексте нормативного правового акта; неправильное написание дат; нарушение нумерации структурных единиц, пунктов текста; необоснованные сокращения в текстах муниципальных нормативных правовых актов; пунктуационные, синтаксические и орфографические ошибки, несогласованность падежных окончаний.

Следует отметить, что органы местного самоуправления при разработке проектов правовых актов зачастую пренебрегают Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 N вн2-18/490), разработанные [государственно-правовым управлением](https://pandia.ru/text/category/gosudarstvennoe_upravlenie/) Президента РФ, правовыми управлениями аппарата Правительства РФ, аппарата ГД, Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Минюстом РФ. Между тем учёт указанных [методических рекомендаций](https://pandia.ru/text/category/metodicheskie_rekomendatcii/) позволил бы снять многие вопросы, в том числе в ходе правоприменения.

Обзор составлен ведущим юрисконсультом отдела по ведению Регистра муниципальный правовых актов Белёновой Радой Ивановной