

Обобщение практики проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов за 2018 год

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложено ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. При этом порядок организации и ведения такого регистра должен устанавливаться законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

В Саратовской области указанный порядок установлен Законом Саратовской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Саратовской области» (далее – Закон области).

Закон области определил содержание такого регистра и предусмотрел, что наряду с текстами муниципальных нормативных правовых актов в него включаются экспертные заключения уполномоченного государственного органа области о соответствии муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству, законодательству области и уставу соответствующего муниципального образования. Также Закон области установил сроки проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистр, а именно 45 рабочих дней. Кроме того, установлена обязанность органа, осуществляющего проведение такой экспертизы, направлять экспертные заключения на муниципальные нормативные правовые акты, в которых выявлены нарушения федерального, областного законодательства, устава муниципального образования, органу или должностному лицу местного самоуправления, принявшим такие акты, а также в органы прокуратуры.

Полномочия по проведению правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистр, возложены на правовое управление Правительства области.

Результаты этой работы позволяют сделать вывод, что количество актов, в которых в ходе правовой экспертизы выявлены положения, не соответствующие федеральному и областному законодательству, уставу соответствующего муниципального образования, остается значительным.

При этом можно отметить имеющуюся тенденцию по снижению доли муниципальных нормативных правовых актов, в которых по результатам правовой экспертизы выявлены нарушения, в общем количестве муниципальных нормативных правовых актов, прошедших правовую экспертизу.

По характеру наиболее часто выявляемые в правовых актах нарушения можно разделить на несколько следующих групп.

1) Издание муниципальных нормативных правовых актов с превышением полномочий, предоставленных органам местного самоуправления

Такого рода нарушения наиболее часто выявлялись в муниципальных правовых актах, касающихся деятельности на территории муниципального образования добровольной пожарной охраны. Так, органами местного самоуправления многих муниципальных образований были приняты муниципальные правовые акты, определяющие порядок создания подразделений добровольной пожарной охраны на территории муниципального образования. При издании таких актов не было принято во внимание, что согласно статье 2 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» добровольная пожарная охрана является социально ориентированным общественным объединением пожарной охраны, созданным по инициативе физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Вопросы создания и деятельности таких объединений относятся к сфере гражданско-правовых отношений и в соответствии с пунктом «о» статьи 71 и частью 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации не могут регулироваться органами местного самоуправления. Более того, в соответствии с частью 11 статьи 6 Федерального закона «О добровольной пожарной охране» порядок создания, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений пожарной охраны и порядок осуществления ими своей деятельности определяются законодательством Российской Федерации.

В некоторых муниципальных образованиях были приняты правовые акты, регламентирующие размер компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных организациях, порядок ее выплаты. При этом не было учтено, что согласно частям 5 и 6 статьи 65 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» регулирование указанных вопросов относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Размер компенсации устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, порядок обращения за получением компенсации и порядок ее выплаты устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Размер компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, установлен Законом Саратовской области «Об установлении размера компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования». Постановлением Правительства Саратовской области от 7 марта 2007 года №104-П определен порядок обращения за компенсацией и выплаты компенсации родительской платы за

присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования.

Также муниципальными правовыми актами некоторых муниципальных образований устанавливался порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов. Между тем согласно части 3 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации». В соответствии со статьей 3 Закона Саратовской области «О полномочиях органов государственной власти Саратовской области в сфере государственного регулирования торговой деятельности в Саратовской области» порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях определяет орган исполнительной власти области, осуществляющий полномочия в сфере государственного регулирования торговой деятельности. Пунктом 7 Положения о министерстве экономического развития Саратовской области, утвержденного постановлением Правительства Саратовской области от 29 августа 2016 года №459-П, определение порядка разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов отнесено к компетенции министерства экономического развития Саратовской области. Приказом министерства экономического развития Саратовской области от 18 октября 2016 года №2424 установлен Порядок разработки и утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов.

В отдельных поселениях было утверждено положение о порядке совершения нотариальных действий. Однако в соответствии со статьей 39 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате порядок совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений устанавливается Инструкцией о порядке совершения нотариальных действий, утверждаемой федеральным органом юстиции.

Инструкция о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов утверждена приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 6 июня 2017 года №97.

Также с превышением предоставленных органам местного самоуправления полномочий в ряде муниципальных образований были приняты правовые акты, регламентирующие порядок определения цены земельных участков, государственная собственность на которые не

замещение муниципальных должностей, и лицами, замещающими указанные должности.

Необходимо отметить, что в соответствии с частью 4.2. статьи 12.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Вышеуказанный порядок в Саратовской области установлен Законом области, исходя из смысла частей 4-6 статьи 1 которого, полномочиями по определению органа (должностного лица), уполномоченного на получение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, лиц, замещающих муниципальные должности и претендующих на их замещение, наделены только органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области.

В отдельных сельских поселениях области действовали муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие порядок учета граждан, имеющих право на приобретение земельных участков для индивидуального жилищного, дачного строительства, ведения садоводства или огородничества в собственность бесплатно, и порядок информирования указанных граждан о наличии земельных участков, предлагаемых для приобретения в собственность бесплатно. Однако Законом Саратовской области от 1 ноября 2016 года №141-ЗСО были внесены изменения в Закон области «О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», которыми с 1 января 2017 года решение указанных вопросов отнесено к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов и городских поселений. Несвоевременное приведение действовавших в сельских поселениях актов по данным вопросам привело к нарушению законодательства области.

Довольно часто такого рода нарушения связаны с принятием органом местного самоуправления правового акта по вопросам местного значения иного муниципального образования. К примеру, органами местного самоуправления сельских поселений нередко регламентируются вопросы профилактики терроризма и экстремизма, утверждается порядок подготовки к ведению и ведения гражданской обороны в муниципальном образовании, устанавливается порядок осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания, а также порядок разработки местных нормативов градостроительного

проектирования, тогда как в соответствии со статьей 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указанные вопросы относятся к вопросам местного значения муниципальных районов и городских поселений.

В этой связи следует отметить, что в части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приводится перечень вопросов местного значения городских поселений. Не все из них могут решаться органами местного самоуправления сельских поселений. Перечень вопросов местного значения сельских поселений указан в части 3 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и он представляет собой лишь часть вопросов, решение которых отнесено к компетенции городских поселений и указанных в части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно необходимо учитывать, что федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право своим законом расширить перечень вопросов местного значения сельских поселений из числа указанных в части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законом Саратовской области от 30 сентября 2014 года №108-ЗСО «О вопросах местного значения сельских поселений Саратовской области» дополнительно к установленным частью 3 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2015 года за сельскими поселениями закреплены следующие вопросы местного значения: организация в границах поселения водоснабжения населения, водоотведения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении; создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам; участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции.

Вопросы местного значения, предусмотренные в части 1 статьи 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для городских поселений, не отнесенные в соответствии с частью 3 статьи 14 указанного Федерального закона и Законом Саратовской области «О вопросах местного значения сельских поселений Саратовской области» к вопросам местного значения сельских поселений на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов.

Также следует учитывать предусмотренную частью 4 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возможность передачи органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления поселений друг другу части своих полномочий по решению вопросов местного значения на основании заключенных соглашений о передаче полномочий.

Таким образом, органы местного самоуправления сельского поселения вправе решать вопросы местного значения муниципальных районов, в том числе осуществлять их правовое регулирование, только при наличии заключенного с органами местного самоуправления муниципального района соглашения о передаче соответствующих полномочий.

Еще одним примером вмешательства в компетенцию органов местного самоуправления иных муниципальных образований является нарушение установленного частью 3 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрета на подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования. В нарушение указанного запрета муниципальными актами некоторых муниципальных образований возлагаются обязанности на органы местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления иных муниципальных образований, в том числе по принятию правовых актов по определенному вопросу, по участию в работе коллегиальных органов.

3) *Издание муниципального правового акта неуполномоченным органом местного самоуправления*

Одним из примеров нарушений этого вида является нарушение представительным органом муниципального образования компетенции главы местной администрации, которое выражается во включении в решения представительного органа определенных поручений конкретным должностным лицам местной администрации.

При этом не учитывается, что в соответствии со статьей 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» руководит местной

администрацией на принципах единоначалия глава местной администрации, и именно глава местной администрации согласно части 6 статьи 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделен правом издания правовых актов по вопросам организации деятельности местной администрации.

Нередко местными администрациями принимаются правовые акты по вопросам, регулирование которых федеральным законодательством прямо отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования.

Так, например, в отдельных муниципальных образованиях местными администрациями были утверждены правила ведения перечня видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление. Между тем в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном представительным органом муниципального образования.

Также администрациями некоторых муниципальных образований устанавливался порядок определения размера части прибыли муниципальных унитарных предприятий, подлежащих перечислению в бюджет муниципального образования. При этом согласно статье 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации установление такого порядка осуществляется муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

В отдельных муниципальных образованиях местными администрациями была утверждена стратегия социально-экономического развития муниципального образования. Однако частью 10 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ее утверждение отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Также местными администрациями некоторых муниципальных образований устанавливался размер резервного фонда местной администрации, в то время как в соответствии с пунктом 3 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации этот вопрос подлежит регулированию представительным органом муниципального образования.

Кроме того, в муниципальных образованиях, где полномочия учредителя дошкольных образовательных организаций осуществляют местные администрации, были выявлены случаи установления представительными органами муниципальных образований размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, в муниципальных образовательных организациях, реализующих

основную общеобразовательную программу дошкольного образования. Согласно части 2 статьи 65 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» плату, взимаемую с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком устанавливает учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность.

4) *Нарушения бюджетного законодательства*

Наиболее часто в муниципальных нормативных правовых актах нарушается установленный статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип самостоятельности бюджетов, означающий право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств соответствующих бюджетов. Так, муниципальные программы предусматривают в качестве источника финансирования мероприятий таких программ средства федерального, областного бюджетов, а также средства бюджетов иных муниципальных образований. При этом в программах отсутствует указание на то, что приведенные объемы средств этих бюджетов являются прогнозными.

Еще одним распространенным нарушением, выявляемым в муниципальных программах, является отсутствие в них указания на источники финансирования конкретных программных мероприятий и их объемы. Следует учитывать, что статьей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено требование, в соответствии с которым в случае принятия нормативного правового акта, предусматривающего увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств, введение новых видов расходных обязательств, указанный нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств.

Нарушения установленного статьей 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации выявлялись в муниципальных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок награждения муниципальными наградами. Указанными муниципальными нормативными правовыми актами на организации, выступившие с ходатайством о награждении муниципальной наградой гражданина, по сути, возлагалась обязанность по выплате награжденному гражданину единовременной премии в определенном размере. Однако в силу требований статьи 30 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления не вправе налагать на юридические и физические лица, не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

Нередко при внесении изменений в действующие муниципальные программы органы местного самоуправления меняли объемы

финансирования мероприятий программы, предусмотренные на год, предшествующий году внесения соответствующих изменений, не учитывая при этом положения статьи 12 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря, что не позволяет в текущем финансовом году менять объемы бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию мероприятий предыдущего финансового года.

Выявлялись при проведении правовой экспертизы нарушения в муниципальных нормативных правовых актах о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования. Не принимая во внимание положения статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при ведении реестра расходных обязательств муниципального образования не предусматривался учет расходных обязательств, возникающих на основании муниципальных нормативных правовых актов по вопросам местного значения.

5) *Нарушения в сфере муниципальной службы*

В ряде муниципальных образований был утвержден порядок осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, и муниципальными служащими.

Однако согласно части 6 статьи 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», части 5 статьи 10.2 Закона Саратовской области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» регулирование указанных вопросов осуществляется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Так, постановлением Губернатора Саратовской области от 30 ноября 2012 года №363 утверждено Положение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Саратовской области, включенных в соответствующий перечень, муниципальными служащими, замещающими указанные должности, достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на муниципальную службу в Саратовской области в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Также нередко муниципальными нормативными правовыми актами утверждается порядок осуществления контроля за соответствием расходов муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних

детей их доходам.

Между тем согласно части 6 статьи 5 Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» регулирование вопросов осуществления контроля за расходами лиц, замещающих должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе, обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также за расходами их супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется в порядке, определяемом законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Частью 2 статьи 5.1 Закона Саратовской области «О противодействии коррупции в Саратовской области» предусмотрено, что порядок принятия решения об осуществлении контроля за расходами указанных выше лиц, определяется Губернатором области в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Постановлением Губернатора области от 7 июня 2013 года №226 утверждено Положение о порядке принятия решения об осуществлении контроля за расходами лиц, замещающих государственные должности Саратовской области, муниципальные должности, должности государственной гражданской службы Саратовской области, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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, должности муниципальной службы, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность 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.

Кроме того, представительные органы отдельных муниципальных образований, устанавливая квалификационные требования, необходимые для замещения должностей муниципальной службы, наряду с требованиями к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, устанавливали квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Между тем в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» указанные квалификационные требования устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной

инструкцией.

В отдельных муниципальных образованиях был утвержден кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих, тогда как в силу статьи 8.1 Закона Саратовской области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» его утверждение должно осуществляться законом области.

Многочисленные нарушения выявляются в муниципальных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок проведения аттестации муниципальных служащих. Чаще всего они касаются формирования аттестационной комиссии, к примеру, в ее составе не предусматриваются независимые эксперты, либо их число не соответствует установленным законодательством требованиям, при включении в состав аттестационной комиссии независимых экспертов в соответствующем муниципальном правовом акте указываются их персональные данные. При подготовке таких муниципальных нормативных правовых актов необходимо принимать во внимание, что согласно части 7 статьи 18 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Типовое положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждено приложением №5 к Закону Саратовской области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

б) Нарушения в сфере регулирования оплаты труда муниципальных служащих, депутатов, выборных должностных лиц, членов выборных органов местного самоуправления

В силу части 5.1 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. К числу гарантий осуществления указанными лицами своих полномочий относится оплата их труда.

В этой связи такая гарантия, как оплата труда депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, должна быть установлена уставом муниципального образования, а не иным муниципальным правовым актом (решением представительного органа, постановлением местной администрации).

Нередко представительными органами местного самоуправления принимаются решения, которыми определяются размер и условия оплаты

труда депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляющих полномочия на постоянной основе. При этом в уставе муниципального образования соответствующая гарантия не установлена.

В таком случае можно говорить об отсутствии правовых оснований для принятия решения представительного органа муниципального образования о размерах и порядке осуществления оплаты труда депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Размер и порядок оплаты труда указанных лиц может быть определен отдельным решением представительного органа муниципального образования лишь в случае, если сама гарантия по оплате труда установлена уставом муниципального образования, а полномочия по установлению ее размера и порядка выплаты уставом муниципального образования делегированы представительному органу муниципального образования.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Перечень ежемесячных и иных дополнительных выплат, осуществляемых муниципальным служащим, определен Законом Саратовской области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».

Согласно части 1 статьи 7 Закона области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» денежное содержание муниципального служащего состоит из должностного оклада, оклада за классный чин, ежемесячных и иных дополнительных выплат, к которым относятся:

- 1) ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;
- 2) ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;
- 3) ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- 4) премия за выполнение особо важных и сложных заданий;
- 5) ежемесячное денежное поощрение;
- 6) единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- 7) материальная помощь.

Размеры должностного оклада, оклада за классный чин, ежемесячных и иных дополнительных выплат, за исключением ежемесячной процентной

надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, определяются органами местного самоуправления самостоятельно, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

При этом установление размеров должностного оклада, а также размеров ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядка их осуществления отнесено к компетенции представительного органа муниципального образования.

Нередко органы местного самоуправления, определяя в своих муниципальных правовых актах составляющие денежного содержания муниципального служащего, в нарушение указанного Закона области сужают или расширяют перечень ежемесячных и дополнительных выплат. К примеру, довольно часто в их число не включается ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, либо наоборот включаются надбавка за сложность и напряженность, премия (за счет экономии фонда оплаты труда).

В некоторых случаях представительный орган муниципального образования в отношении отдельных ежемесячных и дополнительных выплат, устанавливая лишь их размеры, предусматривает, что порядок их осуществления определяется правовым актом представителя нанимателя, а это может быть и глава местной администрации, и председатель избирательной комиссии муниципального образования, и председатель контрольно-счетного органа муниципального образования. Однако, как указывалось выше, размер и порядок осуществления ежемесячных и дополнительных выплат муниципальным служащим должен определяться исключительно правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Выявляются также факты, при которых представительные органы местного самоуправления в своих правовых актах предусматривают выплату муниципальным служащим всех ежемесячных и дополнительных выплат, предусмотренных Законом области, но при этом размер и порядок осуществления некоторых из них не определяют.

В отдельных муниципальных образованиях в отношении одной и той же должности муниципальной службы нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления устанавливаются различные должностные оклады, что, как представляется, не отвечает предъявляемым к правовой норме требованиям ясности, определенности, недвусмысленности. Более того, такая ситуация приводит к нормативной коллизии – внутреннему противоречию между нормами, создающим для органов местного самоуправления возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, что согласно подпункту «и» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной

постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года №96, является коррупциогенным фактором.

Аналогичные по характеру нарушения выявляются в положениях нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, определяющих размер ежемесячных и дополнительных выплат муниципальным служащим. Соответствующие положения иногда сформулированы таким образом, что не позволяют четко определить размер установленной выплаты. К примеру, предусматривается выплата надбавки за выслугу лет в процентном отношении от оклада. Учитывая, что муниципальному служащему выплачивается не только оклад по замещаемой должности, но и оклад за классный чин, отсутствие в муниципальном правовом акте конкретизации, от какого оклада исчисляется надбавка, дает основание для неоднозначного толкования соответствующего положения. В отдельных актах представительных органов указывается на выплату материальной помощи в размере должностного оклада с учетом всех надбавок без их уточнения, что также приводит к неоднозначному пониманию соответствующего положения.

К таким же последствиям приводит использование в муниципальном нормативном правовом акте не установленных законодательством понятий. Например, определяя порядок формирования фонда оплаты труда, в отдельных муниципальных образованиях указывается на его исчисление исходя из «месячного денежного содержания муниципального служащего», «оклада месячного денежного содержания муниципального служащего». В этом случае не учитывается, что определения таких понятий законодательством не установлены, не раскрываются они и муниципальными правовыми актами, в связи с чем не ясно какие выплаты учитываются и в каком порядке при расчете фонда оплаты труда.

В правовых актах представительных органов многих муниципальных образований определяются периоды трудовой деятельности, учитываемые при исчислении стажа для установления ежемесячной надбавки за выслугу лет.

В этой связи следует учитывать, что периоды трудовой деятельности, включаемые в стаж муниципальной службы, определены частью 1 статьи 25 Федерального закона.

Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона в стаж муниципальной службы для определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, предоставляемого муниципальным служащим, и установления им других гарантий, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, помимо периодов замещения должностей, указанных в части 1 статьи 25 Федерального закона, включаются (засчитываются) также периоды замещения должностей, включаемые (засчитываемые) в стаж государственной гражданской службы в

соответствии с частью 2 статьи 54 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Такие периоды определены Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2007 года №1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации».

Согласно части 3 статьи 25 Федерального закона органы местного самоуправления вправе определять иные периоды, включаемые в стаж муниципальной службы, лишь в целях назначения пенсии за выслугу лет муниципальным служащим.

Во многих муниципальных образованиях представительные органы своими решениями определяют размеры и порядок дополнительного премирования муниципальных служащих, оказания им материальной помощи за счет экономии фонда оплаты труда. При этом в отдельных из них соответствующие положения правового акта были сформулированы как обязанность представителя нанимателя по выплате премии в случае образования экономии фонда оплаты труда. В этой связи необходимо учитывать, что согласно статье 22 Трудового кодекса Российской Федерации поощрение работника является правом работодателя, а не обязанностью.

Кроме того, в некоторых муниципальных образованиях было предусмотрено, что решение о премировании или о выделении дополнительной материальной помощи за счет экономии фонда оплаты труда осуществляется на основании решения представительного органа муниципального образования, в котором указываются причина и сумма денежных средств, подлежащих выплате муниципальному служащему. Такое положение нарушает установленный частью 15 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрет на управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

7) *Нарушение установленного порядка вступления в силу муниципального нормативного правового акта*

Необходимо отметить, что указанное нарушение является наиболее распространенным.

При принятии правового акта органами местного самоуправления нередко не учитываются требования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статья 47 которого устанавливает, что муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

При этом указанное требование касается не только правовых актов, которыми устанавливаются какие-либо правовые предписания, затрагивающие права и свободы граждан, но также правовых актов их отменяющих.

Следует также обратить внимание, что при определении порядка вступления в силу муниципального нормативного правового акта часто органы местного самоуправления не учитывают положения абзацев второго и третьего части 2 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых дано определение понятия «официальное опубликование» и установлены правила использования сетевого издания в целях официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов. Указанные положения введены Федеральным законом от 18 апреля 2018 года №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» и предусматривают, что официальным опубликованием муниципального правового акта или соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста *в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании.*

Для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов и соглашений органы местного самоуправления вправе также использовать сетевое издание. В случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему в печатном издании могут не приводиться.

Согласно позиции Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления размещение (опубликование) муниципального правового акта в муниципальном сетевом издании не является альтернативой его опубликования в печатном издании, поскольку федеральный законодатель раскрывает понятие официального опубликования через публикацию полного текста муниципального правового акта в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании.

Вместе с тем в части 2 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

закреплено, что в случае опубликования (размещения) полного текста муниципального правового акта в официальном сетевом издании объемные графические и табличные приложения к нему (например, приложения к муниципальным программам, карты документов территориального планирования, приложения к решению о местном бюджете) в печатном издании могут не приводиться (в данном случае в печати выйдет акт без указанных приложений).

Данная особенность (изъятие из общего правила) позволит избежать издержек муниципальных образований на печатание объемных графических, в том числе цветных, и табличных приложений к муниципальному правовому акту, с полным текстом которого можно ознакомиться в сетевом издании.

На основании части 3 статьи 6 Закона Саратовской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Саратовской области» в случае обнаружения в муниципальном нормативном правовом акте в ходе его правовой экспертизы коррупциогенных факторов об этом информируются органы прокуратуры.

При проведении анализа муниципальных нормативных правовых актов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов правовое управление Правительства области руководствуется методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года №96.

Результаты этой работы позволяют выделить наиболее часто выявляемые в муниципальных нормативных правовых актах коррупциогенные факторы.

Прежде всего, к ним относится такой коррупциогенный фактор, как «принятие нормативного правового акта за пределами компетенции». Примеры соответствующих нарушений приведены выше при анализе наиболее типичных нарушений федерального и областного законодательства, выявляемых при проведении правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Еще одним коррупциогенным фактором, выявляемым в муниципальных нормативных правовых актах, является «отсутствие или неполнота административных процедур». Такой коррупциогенный фактор часто выявляется в муниципальных нормативных правовых актах, регламентирующих порядок реализации гражданином предоставленных ему законодательством прав или исполнения возложенных на него обязанностей, выражается в отсутствии указания на конкретное подразделение органа местного самоуправления, куда гражданин для этих целей должен обращаться.

Что касается основных причин допускаемых при принятии муниципальных нормативных правовых актов нарушений, то необходимо обратить внимание на ненадлежащую в отдельных случаях организацию органами местного самоуправления работы по мониторингу законодательства и правоприменения, вследствие чего несвоевременно пересматриваются принятые акты в целях приведения в соответствие с изменившимся федеральным и областным законодательством, уставом соответствующего муниципального образования.

В целях оказания помощи органам местного самоуправления в этом направлении правовым управлением Правительства области проводится еженедельный анализ изменений федерального законодательства, результаты которого доводятся до сведения органов местного самоуправления министерством по делам территориальных образований области.

Но и в условиях имеющейся информации об изменениях законодательства, не всегда органы местного самоуправления оперативно организуют ревизию своих действующих нормативных правовых актов в целях внесения в них соответствующих поправок.

Следует также отметить недостатки в работе органов местного самоуправления с модельными правовыми актами, разработанными органами прокуратуры и органами исполнительной власти области в целях оказания методической помощи органам местного самоуправления в их нормотворческой деятельности.

Такие модельные правовые акты, как правило, содержат базовые положения и нуждаются в адаптации к условиям конкретного муниципального образования при их принятии органами местного самоуправления, что на практике не всегда происходит. К сожалению, именно по этой причине в значительном числе муниципальных нормативных правовых актов, принятых на основе модельных, были допущены нарушения.

