

Обзор
актов реагирования органов прокуратуры,
а также экспертных заключений управления Министерства
юстиции Российской Федерации по Воронежской области
за II квартал 2022 года

**I. Нормативные правовые акты органов государственной власти
Воронежской области**

Контрольно-надзорная деятельность

Прокуратурой Воронежской области принесены протесты на приказы исполнительных органов государственной власти Воронежской области, которыми утверждены программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) (далее – программа профилактики).

В числе нарушений прокуратурой отмечено следующее.

1. Несоответствие видов профилактических мероприятий, указанных в программе профилактики и в положении о виде регионального государственного контроля (надзора).

В соответствии с частью 2 статьи 44 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 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 25.06.2021 № 990 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.

Частью 2 статьи 45 Закона № 248-ФЗ установлено, что виды профилактических мероприятий, которые проводятся при осуществлении государственного контроля (надзора), определяются положением о виде контроля.

Программой профилактики, утвержденной органом государственного контроля (надзора), предусмотрено объявление предостережения. Одновременно с предостережением контролируемому лицу в целях проведения им самообследования обязательных требований направляется форма проверочного листа, позволяющая пройти самообследование соблюдения обязательных требований.

Вместе с тем в соответствии с частью 3 статьи 49 Закона № 248-ФЗ реализация указанных полномочий предусмотрена при условии наличия самообследования в числе используемых профилактических мероприятий по соответствующему виду контроля.

Однако положением о виде контроля самообследование в качестве применяемой контрольным (надзорным) органом профилактической меры не закреплено.

2. Несоответствие программы профилактики положению о виде регионального государственного контроля (надзора) в части сроков подачи и рассмотрения возражений на выданное предостережение.

В силу части 2 статьи 3, части 4 статьи 49 Закона № 248-ФЗ порядок подачи и рассмотрения возражения в отношении выданного предостережения устанавливаются положением о виде контроля.

Срок подачи возражений, предусмотренный программой профилактики, составляет 5 рабочих дней, тогда как положением о виде государственного контроля (надзора) этот срок составляет 15 рабочих дней.

Также программой профилактики и положением о виде государственного контроля (надзора) установлены разные требования к содержанию возражения на предостережение, разные требования к порядку и срокам проведения обязательного профилактического визита.

3. Согласно части 2 статьи 44 Закона № 248-ФЗ, пп. «г» пункта 3 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям программа профилактики должна включать раздел о показателях ее результативности и эффективности.

Вместе с тем, в нарушение указанных норм законодательства, в утвержденной контрольным (надзорным) органом программе профилактики отсутствовали значения показателей ее результативности и эффективности.

4. В нарушение пункта 6 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в утвержденной контрольным (надзорным) органом программе профилактики не указаны установленные положением о виде контроля сроки подготовки и размещения на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» доклада о правоприменительной практике.

5. Несоответствие перечня вопросов, по которым осуществляется консультирование, указанных в программе профилактики и в положении о виде регионального государственного контроля (надзора).

Программой профилактики установлено, что консультирование по однотипным обращениям контролируемых лиц и их представителей рассматривается посредством размещения на сайте контрольного (надзорного) органа письменного разъяснения.

Вместе с тем, положением о виде регионального государственного контроля (надзора) подобный порядок консультирования предусмотрен лишь в случае поступления 5 и более однотипных обращений контролируемых лиц.

6. Нарушение при принятии решения контрольного (надзорного) органа о проведении внеплановой проверки.

В решении контрольного (надзорного) органа о проведении внеплановой выездной проверки отсутствовали сведения о ее проведении в связи с наличием оснований, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Кроме того, на контролируемое лицо возложена обязанность по представлению документов в орган государственного контроля (надзора).

Вместе с тем, в решении о проведении внеплановой выездной проверки сведения о проведении такого контрольного (надзорного) действия как истребование документов отсутствовали.

Также в нарушение пункта 13 части 1 статьи 64 Закона № 248-ФЗ в решении о проведении выездной проверки не был указан срок непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом.

Законодательство о предоставлении государственных услуг

Управлением Минюста по Воронежской области подготовлено экспертное заключение на приказ исполнительного органа государственной

власти Воронежской области, которым утвержден административный регламент по предоставлению государственной услуги.

Основанием явилось то, что административный регламент содержал неполный перечень запретов требовать от заявителя документов и информации, если это не предусмотрено действующим законодательством, в соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В частности, в административном регламенте отсутствовал запрет требовать от заявителя предоставления на бумажном носителе документов и информации, электронные образы которых ранее были заверены в соответствии с пунктом 7.2 части 1 статьи 16 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», за исключением случаев, если нанесение отметок на такие документы либо их изъятие является необходимым условием предоставления государственной или муниципальной услуги, и иных случаев, установленных федеральными законами.

По аналогичному основанию прокуратурой Воронежской области принесен протест.

Законодательство о социальной защите населения

Управлением Минюста по Воронежской области подготовлено экспертное заключение на приказ исполнительного органа государственной власти Воронежской области, которым утвержден порядок предоставления выплат отдельным категориям граждан.

Основанием явилось то, что данным порядком предусмотрена обязанность получателей извещать исполнительный орган государственной власти о наличии обстоятельств, являющихся основанием для прекращения выплаты.

Вместе с тем, одним из таких оснований для прекращения выплаты является смерть гражданина, а также объявление его в установленном порядке умершим либо признание безвестно отсутствующим.

Таким образом, возложение обязанности об извещении исполнительного органа государственной власти о наличии обстоятельств, являющихся основанием для прекращения выплаты, в том числе, на умершего гражданина либо объявленного умершим или признанного безвестно отсутствующим, противоречит гражданскому законодательству Российской Федерации, согласно которому правоспособность гражданина прекращается с его смертью.

II. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления муниципальных образований Воронежской области

Административные регламенты предоставления муниципальных услуг

Прокуратурой муниципального района Воронежской области принесен протест на постановление администрации сельского поселения об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Признание помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом».

Основанием явилось то, что постановлением Правительства РФ от 06.04.2022 № 608 внесены изменения в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47.

Согласно указанным изменениям, одним из решений, принимаемых комиссией по оценке соответствия установленным в Положении требованиям, является решение об отсутствии оснований для признания жилого помещения непригодным для проживания.

Вместе с тем, административный регламент данное изменение не учитывает.

Трудовые отношения, муниципальная служба

Прокуратурой муниципального района Воронежской области принесен протест на постановление администрации сельского поселения об утверждении правил внутреннего трудового распорядка для работников администрации поселения.

Основанием явилось то, что указанными правилами установлена продолжительность ежегодного отпуска 28 календарных дней для всех работников, должности которых не относятся к должностям муниципальной службы.

Вместе с тем не учтено, что в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам предоставляется ежегодный отпуск не менее 30 календарных дней.

Кроме того, в соответствии со статьей 267 Трудового кодекса РФ работникам в возрасте до восемнадцати лет предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 31 календарный день.

Также указанными правилами не учтены положения Федерального закона от 03.10.2018 № 350-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» и статьи 185.1 Трудового кодекса РФ, предусматривающие возможность освобождения от работы на два рабочих дня один раз в год с сохранением места работы для отдельных категорий работников.

Законодательство о налогах и сборах

Прокуратурой района принесен протест на решение совета народных депутатов сельского поселения о введении в действие земельного налога.

Основанием для принесения протеста явилось то, что в решении не закреплены требования к налогоплательщикам, установленные ст.ст.388, 389 Налогового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 29.11.2021 № 382-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» статья 396 Налогового кодекса Российской Федерации дополнена частью 7.2, согласно которой в отношении земельного участка, сведения о котором представлены в соответствии с п. 18 ст. 396 Налогового Кодекса Российской Федерации, исчисление суммы налога (суммы авансового платежа по налогу) производится по налоговой ставке, установленной в соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 394 Налогового Кодекса, начиная со дня совершения нарушений обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений, указанных в пп. 1 и 2 п. 18 ст. 396 Налогового Кодекса Российской Федерации, либо со дня обнаружения таких нарушений в случае отсутствия у органа, осуществляющего федеральный государственный земельный контроль (надзор), указанного в пункте 18 статьи 396 Налогового Кодекса Российской Федерации, информации о дне совершения таких нарушений и до 1-го числа месяца, в котором уполномоченным органом установлен факт устранения таких нарушений.

Однако решение о введении в действие земельного налога таких норм не содержало.

Правила благоустройства сельских поселений муниципальных районов

Прокуратурами муниципальных районов Воронежской области направлена информация о необходимости приведения Правил

благоустройства сельских поселений муниципальных районов Воронежской области, утвержденных нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2021 № 14-П.

Утвержденными Правилами благоустройства установлено, что не допускается размещение нестационарных объектов на территории дворов жилых зданий.

Постановлением от 19 апреля 2021 года № 14-П Конституционный Суд дал оценку конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 451 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанные положения являлись предметом рассмотрения в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, наделяют органы местного самоуправления полномочием путем принятия либо изменения правил благоустройства территории городского округа регулировать вопросы размещения таких элементов благоустройства, как нестационарные торговые объекты, на придомовой территории многоквартирного дома, в котором находятся жилые помещения, принадлежащие гражданам на праве собственности.

Оспоренные положения были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации постольку, поскольку предполагают, что при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа таких положений, которые касаются размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома:

- не должна полностью исключаться возможность для собственников образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участков принять решение о размещении на них нестационарных торговых объектов, если это не нарушает обязательные требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

- допускается воспроизводить в правилах благоустройства положения обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сохраняющих свою юридическую силу, при условии, что это не ведет к установлению запретов и ограничений сверх предусмотренных данными обязательными требованиями;

- могут предусматриваться требования к удаленности нестационарных торговых объектов от зданий и сооружений, к сочетанию нестационарных торговых объектов с иными элементами благоустройства, к внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям нестационарных торговых объектов и тому подобные требования;

- не должны устанавливаться такие требования, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Конституционный Суд отдельно отметил, что в течение одного года со дня вступления в силу данного Постановления органы местного самоуправления муниципальных образований, установившие в правилах благоустройства территории муниципального образования такое правовое регулирование, которое полностью исключает размещение нестационарных торговых объектов на образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, должны привести это правовое регулирование в соответствие с изложенными правовыми позициями.

До истечения указанного срока допускается применение правил благоустройства в действующей редакции в части, не противоречащей иным

положениям законодательства. Если необходимые изменения не будут внесены в указанный срок, следует исходить из того, что по его истечении запрет на размещение нестационарных торговых объектов на таких земельных участках, установленный правилами благоустройства территории муниципального образования, более не подлежит применению.