

ХАНТЫ-МАНСИЙСК

Правотворческая деятельность в администрации города Ханты-Мансийска осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Уставом города Ханты-Мансийска.

С целью приведения действующих муниципальных правовых актов в соответствие с вносимыми изменениями в федеральное и региональное законодательство, проводится мониторинг действующих муниципальных нормативных правовых актов. В связи с этим в Администрации города ежегодно утверждается и реализуется план мониторинга правоприменения муниципальных нормативных правовых актов. В результате проделанной работы было издано 395 муниципальных правовых актов о внесении изменений или о признании утратившими силу некоторых правовых актов администрации города Ханты-Мансийска.

В соответствии с федеральными законами от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановлением администрации города Ханты-Мансийска от 25.11.2011 № 1339 «О Порядке проведения антикоррупционной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов и действующих муниципальных правовых актов Администрации города Ханты-Мансийска»; проводилась антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов администрации города Ханты-Мансийска. В 2016 году была проведена антикоррупционная экспертиза в отношении 289 проектов нормативных правовых актов.

В целях защиты прав Администрации города Ханты-Мансийска и ее органов в судах, 2016 году принято участие в 815 судебных делах, в качестве истца в 184 судебных делах, в качестве ответчика в 556 судебных делах, в остальных судебных делах в качестве третьих лиц. В результате чего удовлетворено 172 требования Администрации города Ханты-Мансийска и ее органов, из них:

- в сфере жилищных отношений истребовано из чужого незаконного владения 11 жилых помещений занятых незаконно проживающими гражданами;
- в сфере земельных отношений удовлетворены требования об освобождении 33 незаконно занятых земельных участков общей площадью 450 кв.м.;
- в сфере имущественных отношений удовлетворено 32 требования о признании права собственности за муниципальным образованием на бесхозяйное имущество;
- 96 исковых заявлений о взыскании задолженности в доход бюджета города Ханты-Мансийска 98 210 000 рублей.

Администрация города Ханты-Мансийска осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, определенных статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с Уставом города Ханты-Мансийска. В процессе реализации указанных полномочий возникают следующие проблемы:

1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья.

Так в целях исполнения требований Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Федеральный закон №210-ФЗ) органам местного самоуправления необходимо обеспечить предоставление в электронном виде услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ) и включённых в перечень, установленный распоряжением Правительства РФ от 25.04.2011 №729-р (далее также - услуги учреждений).

Исходя из определения «муниципальной услуги», закрепленного статьей 2 учреждениями и иными организациями, в которых размещается муниципальное задание (заказ), не являются муниципальными услугами и, соответственно, на них формально не распространяется требование статей 12, 13 Федерального закона №210-ФЗ о разработке административных регламентов.

По этим основаниям, а также с учетом позиции Департамента экономического развития и инвестиций Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, в 2013 году Администрацией города Ханты-Мансийска были отменены административные регламенты по услугам учреждений.

Вместе с тем, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 24.10.2011 №861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» в Федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг» подлежит размещению информация об услугах, предоставляемых государственными (муниципальными) учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное (муниципальное) задание (заказ), в частности, наименование и текст административного регламента с указанием реквизитов утвердившего его нормативного правового акта и источников официального опубликования либо наименование и текст проекта административного регламента.

Таким образом, в настоящее время однозначного понимания, требуется ли утверждение административных регламентов для услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, в которых размещается муниципальное задание

(заказ) нет. Вопрос регламентации услуг учреждений особенно актуален по услугам учреждений в сфере образования (например: по услуге «Зачисление в образовательную организацию»).

В соответствии с частью 8 статьи 55 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» Министерством образования и науки Российской Федерации утвержден Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 22.01.2014 №32).

Вместе с тем, порядок не регулирует (в необходимом объеме) особенности предоставления данной услуги в электронной форме (например, требования к форме электронного заявления, порядок её подачи и рассмотрения, процедуры приглашения заявителя для ознакомления с уставом и другими документами образовательной организации).

В связи с этим полагаем, что необходимо внести уточняющие изменения, как в Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, так и в Федеральный закон №210-ФЗ (в части уточнения полномочий по разработке административных регламентов по услугам, учреждений).

Вопрос регламентирования услуг учреждений, также является актуальным с точки зрения организации межведомственного взаимодействия.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 №251 б-р «Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» в примерный перечень услуг, подлежащих первоочередной оптимизации, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или другими организациями, в которых размещается государственное или муниципальное задание (заказ) включена услуга «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)».

Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержден приказом Министерством образования и науки Российской Федерации от 08.04.2014 №293. Вместе с тем, вышеуказанный порядок (точно также как по услуге «Зачисление в образовательную организацию») не регулирует (в необходимом объеме) особенности предоставления данной услуги в электронной форме).

В целях оптимизации оказания услуги Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации утверждены «Единые функционально-технические требования к региональному информационному ресурсу, обеспечивающему прием заявлений, учет детей, находящихся в очереди (электронная очередь в ДОО), постановку на учет и зачисление детей в дошкольные образовательные организации в субъектах Российской Федерации» (далее - ЕФТТ) (размещены http://minsvyaz.ru/ru/pages/zapis_v_doo/).

Приложением 1 к ЕФТТ утвержден порядок предоставления услуги «Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)» (далее - Порядок).

Данный Порядок по своей структуре и содержанию представляет собой административный регламент и включает как процедуры, реализуемые органом местного самоуправления (постановка в очередь) так и процедуры, реализуемые образовательной организацией (непосредственное зачисление в образовательную организацию).

При этом в соответствии с пунктом 3.2.2.4 Порядка при установлении фактов отсутствия документов личного хранения, необходимых для оказания услуги, специалист, ответственный за приём документов, запрашивает подтверждение документов через систему межведомственного электронного взаимодействия.

Вместе с тем, исходя из понятий «муниципальной услуги» и «межведомственного запроса», закрепленного статьей 2 Федерального закона №210-ФЗ не представляется возможным сделать однозначный вывод о возможности направления муниципальным учреждением межведомственных запросов.

Таким образом, уточнение в Федеральном законе №210-ФЗ вопроса разработки административных регламентов по услугам учреждений, позволит снять правовую неопределенность при предоставлении услуг учреждений и позволит им стать полноценными участниками межведомственного взаимодействия.

2. Осуществление муниципального контроля.

Отношения в области организации и осуществления муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

В соответствии с частью 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ к основаниям проведения внеплановой проверки отнесено в том числе поступление в органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

За истекший 2016 год в адрес органа, осуществляющего функции муниципального контроля поступило более 1000 обращений граждан, половина из которых послужила основанием для проведения внеплановой проверки.

При этом, исчерпывающий перечень указанных оснований не позволяет в полной мере осуществлять проверочные мероприятия с целью выявления и предупреждения фактов нарушения интересов муниципальных образований. Например, при осуществлении муниципального земельного контроля в случае самовольного занятия земельного участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию.

В связи с чем предлагаем рассмотреть вопрос о расширении перечня оснований для проведения внеплановой проверки, в части содержания в обращении информации при рассмотрении которой выявлены факты, подтверждающие нарушение прав и законных интересов муниципального образования.

По результатам проведенного анализа действующего законодательства до сих пор остается открытым вопрос о видах и предмете муниципального контроля, осуществляемого в рамках реализации полномочий по решению вопросов местного значения.

Имеет место двусмысленность формулировок как в Федеральном законе №294-ФЗ, так и в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», из которых не вполне ясно, осуществляется ли муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов во всех случаях и в любых сферах, или только в случаях, если соответствующий вид муниципального контроля прямо предусмотрен в федеральном законе (как, например, муниципальный земельный контроль, муниципальный лесной контроль и т.д.). Соответственно, не ясно, может ли осуществляться муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов по тем вопросам местного значения, по которым напрямую соответствующий вид контроля за органами местного самоуправления федеральным законом не закреплен (контроль в сфере благоустройства, контроль на транспорте, контроль в сфере погребения и похоронного дела и др.).

Имеются разночтения между базовым Федеральным законом №131-ФЗ, и «отраслевыми» федеральными законами по определению видов муниципального контроля. В Федеральном законе №131-ФЗ прямо закреплены следующие виды муниципального контроля:

- финансовый контроль (контроль за исполнением местного бюджета);
- осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования;
- осуществление муниципального жилищного контроля;
- осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа;
- осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- осуществление муниципального лесного контроля;
- осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны;
- контроль за исполнением муниципального заказа.

Вместе с тем, иными федеральными законами предусмотрены также следующие виды контроля, осуществляемого органами местного самоуправления:

контроль за представлением обязательного экземпляра документа муниципального образования (статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);

контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (статья 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

муниципальный контроль в области торговой деятельности (статья 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»);

контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках (статья 23 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»).

При этом такие виды контроля не соотносятся или вызывают сложности с соотнесением с перечнем вопросов местного значения, а, как известно, последний устанавливается только Федеральным законом №131-ФЗ и может быть изменен лишь путем внесения поправок непосредственно в него; все иные полномочия, вне рамок установленных вопросов местного значения, могут закрепляться за органами местного самоуправления только в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями. Кроме того, в отраслевых законах не определяются виды муниципальных образований, к компетенции которых относится контроль в соответствующих сферах.

По тем видам муниципального контроля, которые прямо закреплены в законодательстве, зачастую не вполне ясен его предмет, не произведено отграничение от государственного контроля и надзора, в том числе также в связи с различиями между Федеральным законом №131-ФЗ и «отраслевыми» федеральными законами при их описании. На федеральном уровне не определено, относится ли к предмету муниципального земельного контроля соблюдение только муниципальных правовых актов или также федеральных и региональных. И в конечном итоге остается открытым вопрос, по какому критерию муниципальный земельный контроль отграничивается от государственного земельного надзора. Аналогичным образом обстоит дело и со многими другими видами контроля, закрепленными за органами местного самоуправления: муниципальным жилищным контролем, муниципальным лесным контролем, муниципальным контролем в сфере торговой деятельности, контролем за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, контролем в сфере недропользования, контролем на территории особой экономической зоны и др.

Необходимо четко определить виды и предмет муниципального контроля в конкретных сферах. Правовое регулирование одних и тех же сфер общественных отношений, как правило, носит «сквозной» характер, возлагается зачастую одновременно на несколько уровней власти, смысл всех требований и контроля за их выполнением - не в формальном их соблюдении, а в обеспечении за счет этих правил нормального функционирования той или иной сферы, что достигается

комплексным соблюдением установленных правил. Дробление контроля между уровнями власти в зависимости от того, чьими актами установлены те или иные требования, не позволяет осуществлять контроль целостно, не дает общей картины и в конечном итоге это приводит к неэффективности самого контроля. Поэтому разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности. В одной и той же сфере полномочия по контролю могут быть разграничены между уровнями власти, но не просто в зависимости от того, чьими актами они установлены, а по предмету - блокам общественных отношений. Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям.

У органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля отсутствуют действенные инструменты административного реагирования по фактам нарушений. На муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, наличие таких полномочий зависит от решения субъекта Российской Федерации (пункты 2, 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ).

3. Реализация полномочий по решению вопросов местного значения органами местного самоуправления осуществляется посредством реализации в том числе и норм федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Вместе с тем, на федеральном уровне отсутствует ряд подзаконных нормативных правовых актов. Так, частью 6 статьи 23 Закона о контрактной системе определено, что порядок формирования и ведения в единой информационной системе каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также правила использования указанного каталога устанавливаются Правительством Российской Федерации. Отсутствие такого порядка создает определенные препятствия для муниципальных заказчиков при формировании начальной (максимальной) цены контракта.

4. В настоящее время основными нормативными актами, регулирующими отношения в сфере независимой антикоррупционной экспертизы, являются Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее - Закон об экспертизе) и Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым утверждены Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и методика проведения такой экспертизы (далее - Правила проведения антикоррупционной экспертизы).

Закон об экспертизе наделяет правом на проведение независимой антикоррупционной экспертизы институты гражданского общества и граждан (ст. 5). К сожалению, термин «институт гражданского общества» в российском законодательстве не имеет четкого юридического закрепления (институтом

гражданского общества названа только адвокатура в ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

В этой связи целесообразно дать четкую дефиницию понятия «институт гражданского общества», которую будет возможно использовать применительно к антикоррупционному законодательству.