

КЕМЕРОВО

Правовое (юридическое) обеспечение деятельности

1. Модернизация административных регламентов по предоставлению муниципальных услуг

В 2022 году администрацией города Кемерово была проведена работа по приведению в соответствие административных регламентов предоставления массовых социально значимых муниципальных услуг (далее – МСЗУ) типовым административным регламентам (методические рекомендации для разработки административных регламентов предоставления государственных услуг регионального и муниципального уровня (далее - ТАР), разработанным федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, и согласно действующему законодательству.

Особое внимание при доработке административных регламентов уделялось возможности предоставления услуг в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (далее - ЕПГУ), а также Регионального портала государственных и муниципальных услуг (далее – РПГУ).

Из 70 услуг, оказываемых администрацией города Кемерово, а также муниципальными учреждениями, к МСЗУ согласно типовому перечню муниципальных услуг, оказываемых органами местного самоуправления Кемеровской области – Кузбасса, утвержденному протоколом региональной комиссии по повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Кемеровской области – Кузбассе, включая организацию предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», в том числе в государственном автономном учреждении «Уполномоченный многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Кузбасса», относятся 32 услуги.

Работа по приведению административных регламентов МСЗУ в соответствие типовым административным регламентам в 2022 году завершена по 27 услугам, по 5 услугам административные регламенты находятся на стадии доработки, работа в данном направлении будет завершена в 2023 году.

Кроме того, Правительством Кузбасса поставлена задача провести работу по сокращению регламентных сроков предоставления МСЗУ с учетом ТАР и порталных форм ЕПГУ, предусматривающих сокращенные сроки предоставления услуг, с целью достижения показателя оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти «Сокращение регламентного времени предоставления государственных и муниципальных услуг в 3 раза при оказании услуг в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) и (или) региональном портале государственных услуг», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2021 № 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915».

В 2023 году для обсуждения на мероприятии АСДГ по обмену опытом предлагаем вынести следующие вопросы о работе с административными регламентами:

- правовые основания установления сроков оказания муниципальных услуг при разработке административных регламентов, в том числе о правомерности сокращения регламентного времени предоставления государственных и муниципальных услуг в 3 раза при оказании услуг в электронном виде на ЕПГУ или РПГУ с учетом типовых административных регламентов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти и разработанных на их основе порталных форм подачи заявления ЕПГУ;

- правовые последствия несоблюдения сроков, предусмотренных типовыми административными регламентами предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде на ЕПГУ или РПГУ и разработанных на их основе порталных форм подачи заявления ЕПГУ, но при соблюдении сроков, установленных федеральным законодательством в сфере оказания государственных и муниципальных услуг.

Предлагаем включить в образовательную программу курсов повышения квалификации (учебных курсов для муниципальных служащих) следующие темы:

- правовое регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации;
- требования к разработке административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг;
- электронное правительство: информационные технологии и цифровизация в сфере государственных и муниципальных услуг.

2. Создание Северо – Кузбасской агломерации

В апреле 2022 года в Кузбассе был принят закон о создании агломераций. Этот закон — один из первых в России, принятый на региональном уровне. Это новый подход в развитии территорий. В каждой территории должны создаваться комфортные условия — что в большом городе, что в малом населенном пункте, чтобы все жители Кузбасса чувствовали себя максимально комфортно. В состав Северо – Кузбасской агломерации включены территории 8 – городских округов, 14 – муниципальных округов. Центр – город Кемерово.

Администрацией города Кемерово разработан проект «Программы развития Северо – Кузбасской агломерации на 2022 – 2035 годы».

В 2023 году для обсуждения на мероприятии АСДГ по обмену опытом предлагаем вынести следующие вопросы по выстраиванию агломерационного взаимодействия:

- определение правовых механизмов межмуниципального сотрудничества, в том числе образования межмуниципальной компании (виды, формы), механизмов ее финансирования.

- вопросы осуществления государственной поддержки на развитие агломерации (в части предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в местный бюджет), определение механизма распределения финансовых средств на реализацию мероприятий социально- экономического развития агломерации (предоставление «горизонтальных субсидий»), пропорций финансирования из бюджетов, входящих в состав агломерации муниципальных образований.

Целесообразным является утверждение «Программы развития Северо – Кузбасской агломерации на 2022 – 2035 годы» нормативным правовым актом, в связи с чем

полезным видится мнение об органе исполнительной/законодательной власти (с указанием уровня), полномочном на утверждение данного нормативного правового акта.

3. Деятельность городской межведомственной комиссии по вопросам снижения уровня неформальной занятости и легализации неофициальной заработной платы

В январе 2022 года в городе Кемерово была создана городская межведомственная комиссия по вопросам снижения уровня неформальной занятости и легализации неофициальной заработной платы на основании постановления администрации города Кемерово от 24.01.2022 № 119, которым утвержден состав комиссии и положение о комиссии.

В состав комиссии (по согласованию) включены представители отраслевых подразделений администрации города, территориальных подразделений федеральных органов (ФНС, Социальный фонд России (СФР), УМВД, Государственная инспекция труда, служба судебных приставов, орган статистики), Центра занятости населения, профсоюзов, прокуратуры города и следственного комитета.

Основная форма работы комиссии - заседания в очном формате, на котором рассматриваются организации, в отношении которых имеется информация о наличии фактов неоформления трудовых отношений с работниками, либо предполагается наличие признаков неформальной занятости с приглашением представителя организации.

Основными источниками формирования повестки заседания комиссии и списка приглашаемых на комиссию организаций являются:

- предложения контрольно - надзорных органов (предложения СК, ФСС, ИФНС);
- список граждан, получающих меры социальной поддержки (субсидии на оплату услуг ЖКХ);
- анализ данных о неполной занятости, введенной на предприятиях (по данным Центра занятости населения);
- список хозяйствующих субъектов, действующих более года и предоставляющих нулевую отчетность по страховым взносам и НДФЛ, предоставленный региональным органом службы занятости;

Потенциальным источником данной информации являются обращения граждан, в том числе на телефон «горячей линии».

Работа комиссии осуществляется в следующем порядке:

ежемесячно при поступлении информации, из которой усматриваются признаки наличия неформальной занятости и выплаты неофициальной заработной платы (*есть доход, но нет работников; предприятие работает, но работники получают низкую заработную плату, в результате чего им оказываются меры социальной поддержки; предприятие действующее, но подается нулевая отчетность, количество работников не сопоставимо с количеством торговых точек или иных мест оказания услуг и т.д.*), работодатель в отношении которого поступает данная информация включается в повестку и приглашается на заседание комиссии.

С использованием открытых источников ФНС России («Прозрачный бизнес») проводится сбор информации о деятельности данного работодателя, проводится ее анализ и докладывается на заседании. По данному работодателю заслушиваются

представители федеральных структур в рамках имеющейся компетенции о выявленных нарушениях ведения деятельности.

Работодатель дает добровольные пояснения по ситуации с оформлением трудовых отношений и выплатой заработной платы в организации. По итогам заслушивания руководителя организации-работодателя принимается комиссионное решение:

– рекомендовать оформить трудовые отношения, принять меры по повышению заработной платы до размеров, не менее социальных стандартов (*МРОТ, 1,5-кратный размер прожиточного минимума, в соответствии с Кузбасским региональным трехсторонним соглашением*), направить в комиссию штатное расписание, подать информацию о трудоустроенных работниках в органы СФР, ФНС, уплатить соответствующие налоги и страховые взносы.

В отдельных случаях, по итогам рассмотрения организации-работодателя принимаются решения рекомендовать контрольно-надзорным органам провести проверочные мероприятия в пределах их компетенции в отношении данных организаций (направляется протокол комиссии).

Поскольку в добровольном порядке работодатели информацию о трудоустройстве лиц не всегда представляют, то основным инструментом контроля исполнения рекомендаций комиссии является информация из федеральных учетных систем (СФР, ФНС), исходя из списочной численности организации на момент рассмотрения на комиссии и на последнюю отчетную дату.

Большое внимание уделяется информационной работе.

На заседании комиссии работодателям разъясняется законодательство о труде, налоговое законодательство, ответственность за его неисполнение. Особый акцент делается на возможность получения государственных мер поддержки предприятий и работников, в том числе посредством введения временных работ, опережающего обучения работников, находящихся под риском увольнения, трудоустройства работников с использованием социального контракта. На официальном сайте администрации города создан раздел «Неформальная занятость» (Сферы деятельности/ Экономика/ Трудовые отношения/ Неформальная занятость), в котором содержатся сведения о необходимых действиях работника, направленных на оформление трудовых отношений, легализацию доходов от нее.

Для разъяснения негативных последствий неформальной занятости и формирования мотивации на официальное трудоустройство размещаются:

- новостные посты, тематические ролики и информационные листовки на официальных интернет-ресурсах (*сайт, инвестиционный портал*), в общественном транспорте, на городских Led-экранах, сайтах муниципальных учреждений;
- тематические публикации в печатных СМИ (газета «Кемерово»);
- распространяются раздаточные полиграфические материалы;
- проводятся совещания и консультирование работодателей и граждан, в том числе по телефону «горячей линии».

Работа по снижению неформальной занятости и легализации неофициальной заработной платы является одной из приоритетных и находится на контроле Главы города.

В своей работе сталкиваемся с трудностями (проблемами), возможные варианты преодоления которых хотелось бы обсудить с коллегами АСДГ:

- отсутствие правового механизма выявления неформальной занятости, в том числе в отсутствие соответствующего обращения гражданина в уполномоченный орган;

- в 99 % процентах случаев отсутствует персональная информация о нарушениях в отношении конкретных работников (т.к. нет обращений), вследствие чего комиссия работает с открытой информацией о работодателе и (или) обезличенной информацией федеральных учетных систем, делая предположительный вывод о наличии у работодателя признаков неформальной занятости;
- ограничения ФЗ № 152-ФЗ от 27.07.2006 «О персональных данных», препятствующие получению персональных данных работников в отношении которых усматриваются признаки неформальной занятости, и истребованию соответствующих документов (в т.ч. трудовых договоров);
- невозможность выявления фактов и получения доказательственной базы в связи с сокрытием данных фактов самими работниками (в том числе в результате сговора с работодателем);
- отсутствие у комиссии механизма воздействия на работодателей, не представляющих информацию и объяснения по выявленным (условно выявленным) фактам неформальной занятости, а также игнорирующих заседания и рекомендации комиссии;
- неисполнение или неоперативное исполнение работодателями рекомендаций комиссии;
- мораторий на проведение плановых и внеплановых проверок уполномоченных органов по данному направлению правонарушений;
- отсутствие полномочий у органа местного самоуправления на проведение контрольных мероприятий в данной сфере;
- подсудность дел по установлению факта трудовых отношений судам общей юрисдикции;
- проведение Гострудинспекцией внеплановых проверок работодателей на предмет выявления нарушений трудового законодательства согласовывается с прокуратурой. Защита прав граждан осуществляется при наличии трудовых отношений. Мораторий на проведение плановых проверок.

Предложения (инициирование законодательных инициатив):

- установление административной ответственности физических лиц за работу без оформления трудовых отношений, за неуплату налога на доходы (заработную плату) физических лиц, работающих без оформления трудового договора;
- ужесточение ответственности физических лиц за работу и получение дохода без государственной регистрации, за неуплату налога с дохода;
- ужесточение ответственности работодателей за неоформление трудовых отношений с работниками;
- внесение изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающих контрольные полномочия органов местного самоуправления по выявлению неформально занятых граждан, работодателей, использующих наемных работников без оформления трудовых отношений и граждан, занимающихся оказанием услуг без государственной регистрации.

4. Вопросы энергосбережения

21 ноября 2022 года приказом № 363 Министерства экономического развития Российской Федерации были утверждены «Методические рекомендации по оценке эффективности реализации государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на региональном уровне». На основании этой методики Минэкономразвития РФ будет производить рейтинговую оценку субъектов РФ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. В пояснениях к процессу и рекомендациях к администрированию сбора данных есть ряд показателей, относящихся к муниципальному блоку. В части обеспечения выполнения энергоэффективных мероприятий в подведомственных муниципальных учреждениях вопросов не возникает. Но есть показатели, оценивающие энергоэффективность старого жилищного фонда (оснащенность МКД интеллектуальными приборами учета с автоматизированной передачей данных), проведение эффективного капремонта, повышение энергетической эффективности в системе коммунальной инфраструктуры. Улучшение этих показателей проблематично достигнуть, используя полномочия муниципального уровня без дополнительного финансирования. Предполагая, что с такими проблемами сталкиваются и другие муниципалитеты, предлагаем обсуждение вопросов энергосбережения и повышения энергетической эффективности включить в мероприятия АСДГ с привлечением Минэкономразвития РФ.

5. Проблемные вопросы концессионных соглашений

Наиболее острой и актуальной темой остается тема концессии. Отсутствие обобщенного опыта в сфере антимонопольного законодательства и судебной практики на территории Российской Федерации по вопросам внесения изменений в концессионные соглашения, осуществления контроля за исполнением концессионером условий соглашения и т.п., приводит к затруднениям при оформлении документов. Возможность обмена опытом в указанной сфере, а также проведение учебных курсов, семинаров и пр. несомненно принесет положительную динамику.

При этом актуальными являются следующие вопросы в сфере концессионных соглашений:

1. Изменение условий концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения, находящихся в собственности муниципального образования, в случаях:

1.1. Выполнения обязательств концессионера по регистрации прав на незарегистрированное имущество, переданное по концессионному соглашению.

1.2. Проведения работ по реконструкции объектов соглашения или иного имущества, переданного по таким соглашениям, не предусмотренных соглашением (в том числе при проведении работ по тех. присоединению объектов капитального строительства или строительстве объектов за счет бюджетных средств).

1.3. Вывода из эксплуатации иного имущества (движимого и недвижимого), переданного по концессионному соглашению.

1.4. Перечень документов, необходимых для проведения контроля за исполнением концессионером обязательств по строительству и (или) реконструкции объектов соглашения, в том числе на промежуточных этапах.

2. Изменение условий концессионных соглашений в судебном порядке в случае отказа в согласовании таких изменений антимонопольным органом.

6. Спорные вопросы налогового законодательства

Считаем необходимым обсудить на мероприятии АСДГ по обмену опытом вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ, а именно:

- исключение из механизма Единого налогового платежа порядка уплаты налога на доходы физических лиц и имущественных налогов физических лиц;
- корректировка унифицированных сроков предоставления налоговой отчетности и, соответственно, установление срока уплаты налогов, включенных в механизм Единого налогового платежа, ежемесячно не позднее 25 числа, для избежания переходящих на другой месяц платежей;
- переход на электронный документооборот в учреждении (в части операций по исполнению местного бюджета);
- создание централизованной бухгалтерии на муниципальном уровне для ведения бюджетного и бухгалтерского учета и составлению отчетности учреждений бюджетной сферы (в связи с внесенными и планируемыми к внесению масштабными поправками в Бюджетный кодекс РФ).

7. Комплексное развитие территории

С 24 января 2023 года в городе Кемерово стартовала реновация заискитимской части города. На первом этапе построят инженерные сети, реконструируют дороги и трамвайные пути, и для этого временно перекроют несколько улиц.

В течение 2022 года вдоль первых линий улиц Сибиряков-Гвардейцев, Гагарина, Искитимской набережной, Соборной, Тухачевского и Каменской выкупались земельные участки. С января 2023 года здесь началось строительство коммунальных сетей. За год предстоит проложить 4,5 км тепломагистралей, более 4 км водопроводов, 5,5 км сетей водоотведения, 4,5 км электрических кабельных линий, 7 км ливнёвки с очистными сооружениями, а также построить 5 распределительных пунктов электроснабжения.

Изменится облик важных городских магистралей. Улица Сибиряков-Гвардейцев станет шестиполосной. Улицу Гагарина, от ул. Терешковой до Искитимской набережной, тоже ждет реконструкция. Улица Соборная получит четырехполосное продолжение до улицы Свободы на ФПК.

Полностью разберут старые рельсы и контактную сеть трамвая №1, чтобы заменить их на новые и современные.

Развитие микрорайонов вдоль реконструированных магистралей будет осуществляться в рамках комплексного развития территорий.

В декабре 2020 года приняты существенные изменения в Градостроительный, Жилищный, Земельный кодексы РФ (Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ). Новое законодательство значительно затруднило процедуру освоения застроенных территорий.

Отменены ранее действующие способы развития застроенных территорий и введен единый механизм – комплексное развитие территорий.

Основной причиной принятия закона является необходимость ускоренного расселения аварийного и ветхого жилья.

Закон вводит 4 вида комплексного развития территорий:

1. Комплексное развитие территорий жилой застройки осуществляется в границах одного или нескольких кварталов, микрорайонов, в которых расположены аварийные и ветхие многоквартирные дома.
2. Комплексное развитие территорий нежилкой застройки осуществляется в границах одного или нескольких кварталов, микрорайонов, в которых расположены объекты капстроительства и отсутствуют многоквартирные дома, жилые дома блокированной застройки, объекты индивидуального жилищного строительства (ИЖС), садовые

дома, иные объекты на участках для ИЖС, личного подсобного хозяйства, садоводства.

3. Комплексное развитие незастроенных территорий осуществляется в границах одного или нескольких кварталов, микрорайонов, в которых расположены земельные участки, не обремененные правами третьих лиц.

4. Комплексное развитие территорий по инициативе правообладателей осуществляется по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости.

Основным механизмом, предполагаемым к использованию в городе Кемерово, является комплексное развитие территории жилой застройки.

Следует отметить, что в связи с принятием Федерального закона от 30.12.2020 №494-ФЗ развитие территорий, занятых исключительно индивидуальной жилой застройкой (ИЖС, частный сектор), не предусматривается, поскольку механизм комплексного развития территории жилой застройки предусматривает обязательное нахождение в границах территории, подлежащей развитию, аварийных и ветхих многоквартирных домов.

Таким образом в случае отсутствия таких объектов в составе территории, планируемой под развитие, правовые механизмы, действующие в настоящее время, не предусматривают никакой возможности для комплексного развития территории.

В связи с этим предлагаем инициировать вопрос внесения изменений в Градостроительный кодекс РФ с целью урегулирования вопроса о комплексном развитии территории частной жилой застройки (возможно в рамках ранее действовавших механизмов, предусматривающих такую возможность).