

Доклад
о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации, осуществленного
в 2015 году согласно Плану мониторинга правоприменения в Российской Федерации на
2015 год, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 28
августа 2014 года № 1658-р

Участие граждан в охране общественного порядка

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает полномочие органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), поддержка граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в перечень вопросов местного значения городского, сельского поселения, городского округа вместо включены вопросы оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создания условий для деятельности народных дружин.

Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации установлена административная ответственность за:

воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции (статья 19.35);

совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции действий, нарушающих права и законные интересы граждан или организаций (статья 19.36).

Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

В целях его реализации приняты:

приказ МВД России от 18 августа 2014 года № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» (вместе с «Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»);

приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»;

Приказ МВД России от 10 января 2012 года № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции».

На территории Курганской области реализуется Закон Курганской области от 31 октября 2014 года № 60 «Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Курганской области».

Федеральное законодательство предусмотрело достаточно широкие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению деятельности народных дружин. Дефицит средств областного бюджета привел к тому, что в областном законодательстве реализованы только меры социальной защиты народных дружинников и членов их семей в случае получения увечья или гибели народных дружинников. По той же причине на муниципальном уровне меры социальной защиты не закрепляются правовыми

актами.

Анализ правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере участия граждан в охране общественного порядка показал, что правовое регулирование указанной сферы является необходимым и достаточным. Пробелы и коллизии в правовом регулировании не выявлены.

Профилактика неинфекционных болезней, в том числе медицинские осмотры и диспансеризация отдельных категорий граждан

Доклад подготовлен Департаментом здравоохранения Курганской области.

В соответствии с частью 2 статьи 30 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) профилактика неинфекционных заболеваний осуществляется на популяционном, групповом и индивидуальном уровнях органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, медицинскими организациями, образовательными организациями и физкультурно-спортивными организациями, общественными объединениями путем разработки и реализации системы правовых, экономических и социальных мер, направленных на предупреждение возникновения, распространения и раннее выявление таких заболеваний, а также на снижение риска их развития, предупреждение и устранение отрицательного воздействия на здоровье факторов внутренней и внешней среды, формирование здорового образа жизни.

Кроме того, в силу статьи 12 вышеназванного федерального закона проведение профилактических и иных медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения в соответствии с законодательством Российской Федерации является одним из приоритетов профилактики в сфере охраны здоровья

Статья 46 Федерального закона № 323-ФЗ устанавливает, что медицинский осмотр представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на выявление патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития, а диспансеризация представляет собой комплекс мероприятий, в том числе медицинский осмотр врачами нескольких специальностей и применение необходимых методов обследования, осуществляемых в отношении определенных групп населения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целях реализации Федерального закона № 323-ФЗ приняты следующие нормативные правовые акты Российской Федерации:

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 683н «Об утверждении Порядка организации и осуществления профилактики неинфекционных заболеваний и проведения мероприятий по формированию здорового образа жизни в медицинских организациях»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 3 февраля 2015 года № 36ан «Об утверждении порядка проведения диспансеризации определенных групп взрослого населения»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 декабря 2014 года № 835н «Об утверждении Порядка проведения предсменных, предрейсовых и послесменных, послерейсовых медицинских осмотров»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 10 октября 2014 года № 605н «О Порядке проведения диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Республике Крым и г. Севастополе в 2014 году»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 15 февраля 2013 года № 72н «О проведении диспансеризации пребывающих в стационарных учреждениях детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 декабря 2012 года

№ 1344н «Об утверждении Порядка проведения диспансерного наблюдения»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 6 декабря 2012 года № 1011н «Об утверждении Порядка проведения профилактического медицинского осмотра»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 декабря 2012 года № 1346н «О Порядке прохождения несовершеннолетними медицинских осмотров, в том числе при поступлении в образовательные учреждения и в период обучения в них»;

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 21 декабря 2012 года № 1348н «Об утверждении Порядка прохождения несовершеннолетними диспансерного наблюдения, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных учреждениях»;

Приказ Минздрава России от 5 ноября 2013 года № 822н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях»;

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 апреля 2011 года № 302н «Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда»;

Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 декабря 2009 года № 984н «Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения»;

Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 марта 2003 года № 109 «О совершенствовании противотуберкулезных мероприятий в Российской Федерации».

В Курганской области утвержден совместный приказ Департамента здравоохранения Курганской области и Территориального Фонда обязательного медицинского страхования Курганской области от 15 мая 2015 года № 560/87 «О реализации приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 3 февраля 2015 года № 36ан «Об утверждении порядка проведения диспансеризации определенных групп взрослого населения» на территории Курганской области.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю несоблюдения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина (**подпункт «а» пункта 8** Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 (далее - Методика), и по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (**подпункт «б» пункта 8** Методики) выявлены пробелы в правовом регулировании в рассматриваемой сфере.

1. Так, установлено, что до настоящего времени не реализовано положение части 4 статьи 24 Федерального закона № 323-ФЗ, в части регулирования порядка организации деятельности подразделений (кабинета врача, здравпункта, медицинского кабинета, медицинской части и других подразделений), оказывающих медицинскую помощь работникам организации, и медицинских работников таких подразделений. До настоящего времени данный порядок Министерством здравоохранения Российской Федерации не принят.

2. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 54 Федерального закона № 323-ФЗ в сфере охраны здоровья несовершеннолетние имеют право нахождение медицинских осмотров, в том числе при поступлении в образовательные организации и в период обучения в них, при

занятиях физической культурой и спортом, прохождения диспансеризации, диспансерного наблюдения, медицинской реабилитации, оказание медицинской помощи, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и на условиях, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 69 Трудового кодекса Российской Федерации обязательному предварительному медицинскому осмотру при заключении трудового договора подлежат лица, не достигшие возраста восемнадцати лет, а также иные лица в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

Порядок проведения медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения и перечень включаемых в них исследований утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 7 статьи 46 Федерального закона № 323-ФЗ).

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 декабря 2012 года №1346н утвержден Порядок прохождения несовершеннолетними медицинских осмотров, в том числе при поступлении в образовательные учреждения и в период обучения в них, который устанавливает правила прохождения несовершеннолетними медицинских осмотров: профилактических, предварительных только при поступлении в образовательные учреждения и периодических в период обучения в них.

Приказом Минздравсоцразвития России от 12 апреля 2011 года № 302н утвержден Порядок проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда.

При этом до настоящего времени остается неурегулированным порядок обязательного предварительного медицинского осмотра лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, осуществляемого при заключении трудового договора, в случае осуществления ими работы, не относящейся к тяжелой работе и работе с вредными и (или) опасными условиями труда.

3. Кроме того, считаем целесообразным Перечень заболеваний (состояний), при наличии которых устанавливается группа диспансерного наблюдения врачом-терапевтом, утвержденный приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 683н «Об утверждении Порядка организации и осуществления профилактики неинфекционных заболеваний и проведения мероприятий по формированию здорового образа жизни в медицинских организациях», дополнить следующими заболеваниями (состояниями), по поводу которого проводится диспансерное наблюдение:

заболевания печени, поджелудочной железы, воспалительные заболевания кишечника (неспецифический язвенный колит, болезнь Крона);

ревматоидный артрит, анкилозирующий спондилоартрит системные заболевания соединительной ткани (системная красная волчанка, системная склеродермия, дерматополимиозит, системные васкулиты).

Указанные дополнения позволят систематизировать диспансерное наблюдение за лицами, страдающими вышеперечисленными заболеваниями, а также позволят снизить число рецидивов (обострений заболеваний) и, как следствие, позволит улучшить качество жизни и повлечет снижение инвалидизации населения.

По результатам мониторинга коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих указанные правоотношения, не выявлены.

Вопросы совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере здравоохранения:

1. По вопросу реализации полномочий субъектов Российской Федерации по обеспечению граждан лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний (далее – орфанные заболевания).

Конституция Российской Федерации, провозглашая права и свободы человека высшей

ценностью, признание и защита которой - обязанность государства (статья 2), относит к числу конституционно защищаемых ценностей здоровье как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством, гарантируя каждому право на охрану здоровья и медицинскую помощь (статья 41, часть 1).

При этом регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в»), а координация вопросов здравоохранения, социальная защита, включая социальное обеспечение, - в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «ж», части 1).

В соответствии со статьями 16 и 83 Федерального закона 323-ФЗ организация обеспечения граждан лекарственными препаратами для лечения орфанных заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 года № 403 «О порядке ведения федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента» утвержден Перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности (далее - Перечень), а также правила ведения Федерального регистра лиц, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями, включенными в Перечень.

В Курганской области по состоянию на 1 января 2015 года в регистр больных, страдающих орфанными заболеваниями включено 115 пациентов.

Число пациентов, которым в федеральных медицинских организациях выявлены/подтверждены орфанные заболевания и назначена дорогостоящая лекарственная терапия постоянно увеличивается.

В 2015 году лекарственные препараты для лечения орфанных заболеваний закуплены на сумму 90 млн.руб. областного бюджета.

Несмотря на то, что Правительство Курганской области прикладывает все возможные усилия для исполнения полномочий по обеспечению необходимыми лекарственными препаратами льготных категорий граждан, закрыть существующую потребность в условиях дефицита областного бюджета Курганская область не всегда представляется возможным.

Полагаем, что таким образом качество оказания помощи больным, а соответственно, их жизнь и здоровье ставятся в зависимость от экономических возможностей субъектов Российской Федерации.

Определение Российской Федерацией полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, связанных с реализацией функций социального государства, не означает, что Российская Федерация тем самым перестает нести ответственность за состояние дел в соответствующей сфере. В случае недостаточности собственных средств для покрытия расходов на обеспечение лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или его инвалидности, субъекты Российской Федерации вправе рассчитывать на оказание им Российской Федерацией в той или иной форме финансовой помощи целевого характера. Данная позиция высказывается Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 17 июня 2004 года № 12-П, определениях от 2 июля 2013 года № 1054-О, от 27 декабря 2005 года № 502-О, от 16 ноября 2006 года № 508-О.

На основании изложенного, предлагаем внести изменения в действующее законодательство, предусматривающие исключения из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочие по обеспечению лекарственными препаратами для лечения редких (орфанных) заболеваний и отнесение их к полномочиям Российской Федерации, осуществление которых передается органами государственной власти

субъектов Российской Федерации с предоставлением в установленном порядке субвенций из федерального бюджета.

2. По вопросу обеспечения лекарственными препаратами льготных категорий граждан за счет средств областного бюджета.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года №890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и медицинского назначения» (далее – постановление № 890) закреплены обязательства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению граждан Российской Федерации лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на региональном уровне.

В соответствии со статьями 41, 61, 62 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ) федеральные льготники имеют право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в состав которого включена дополнительная бесплатная медицинская помощь, в том числе предусматривающая обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными средствами, что является расходным обязательством Российской Федерации.

При этом ввиду неоднозначности толкования постановления № 890 и Федерального закона № 178-ФЗ, а также ввиду сложившейся судебной практики, федеральные льготники, отказавшиеся от получения государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, на территории Курганской области также обеспечиваются необходимыми лекарственными средствами в соответствии с постановлением №890 за счет средств областного бюджета.

На основании изложенного, предлагаем уточнить действующее законодательство в части исключения возможности лекарственного обеспечения федеральных льготников, отказавшихся от получения государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, за счет средств бюджетов субъекта Российской Федерации в соответствии с постановлением № 890.

3. По вопросу обеспечения единства подходов к осуществлению медицинских осмотров.

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» регулирование условий проведения профилактических медицинских осмотров обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования в целях раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ на территории субъекта Российской Федерации отнесено к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Также, согласно пункту 1 части 1 статьи 54 Федерального закона № 323-ФЗ в сфере охраны здоровья несовершеннолетние имеют право на прохождение медицинских осмотров, в том числе при поступлении в образовательные организации и в период обучения в них, при занятиях физической культурой и спортом, прохождение диспансеризации, диспансерного наблюдения, медицинской реабилитации, оказание медицинской помощи, в том числе в период обучения и воспитания в образовательных организациях, в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и на условиях, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем в целях обеспечения единства правового регулирования данного вопроса на территории Российской Федерации считаем целесообразным закрепить полномочие по регулированию условий прохождения вышеуказанных медицинских осмотров за федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Дошкольное образование

Доклад подготовлен Департаментом образования и науки Курганской области.

В соответствии со статьей 64 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) дошкольное образование направлено на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста.

На федеральном уровне приняты следующие нормативные правовые акты:

постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 года № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»;

постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30 августа 2013 года № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 октября 2013 года № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 13 января 2014 года № 8 «Об утверждении примерной формы договора об образовании по образовательным программам дошкольного образования»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № 293 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 мая 2014 года № 594 «Об утверждении Порядка разработки примерных основных образовательных программ, проведения их экспертизы и ведения реестра примерных основных образовательных программ»;

приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1527 «Об утверждении Порядка и условий осуществления перевода обучающихся из одной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности».

В Курганской области приняты необходимые правовые акты в соответствии с положениями Федерального закона № 273-ФЗ.

Анализ правоприменения нормативных правовых актов в сфере дошкольного образования показывает, что в целом правовое регулирование сферы дошкольного образования является необходимым и достаточным.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики), наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

В соответствии со статьей 55 Федерального закона № 273-ФЗ прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с настоящим Федеральным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение.

Статья 67 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено, что правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня,

если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

Правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

В приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест

Таким образом, в Федеральном законе № 273-ФЗ не установлен перечень категорий граждан, которым предоставляются особые права (преимущества) при приеме на обучение.

Вместе с тем, отдельные нормативные правовые акты предусматривают внеочередное предоставление мест в дошкольных учреждениях:

постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2123-1 «О распространении действия Закона РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» на граждан из подразделений особого риска»;

Указ Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 года № 1157 «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов»;

Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года № 431 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»

постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 587 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии»;

постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей»;

приказ Минобороны Российской Федерации от 26 января 2000 года № 44 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих, выполнявших задачи на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей».

Считаем необходимым установить перечень граждан, имеющих первоочередное право при приеме детей в дошкольные образовательные организации, Федеральным законом №273-ФЗ.

Осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов

Доклад подготовлен Департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Курганской области.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики), наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

1. Лесным кодексом Российской Федерации определены обязанности арендаторов лесных участков в части обеспечения мер пожарной безопасности в лесах.

Согласно части 2 ст. 53.4 Лесного кодекса Российской Федерации установлено, что лица, использующие леса, в случае обнаружения лесного пожара на соответствующем лесном участке

обязаны немедленно сообщить об этом в специализированную диспетчерскую службу и принять все возможные меры по недопущению распространения лесного пожара. Данное требование содержится в условиях договора аренды лесного участка в части непосредственных обязанностей арендатора.

При этом под недопущением распространения лесного пожара подразумевается ряд действий, направленных на предотвращение возможности дальнейшего распространения горения и создание условий для его ликвидации (согласно письму Федерального агентства лесного хозяйства от 27.03.2012 N ЮД-03-54/3098).

Под такими действиями понимается комплекс мероприятий, направленных не на тушение очага пожара и его полную ликвидацию, а на предотвращение распространения лесного пожара на лесные участки, граничащие с лесными участками, на которых произошло возгорание.

Мероприятиями по недопущению распространения лесного пожара являются, в частности: создание заградительных минерализованных полос перед надвигающейся кромкой пожара, перемещение складированной древесины, техники и легковоспламеняющихся веществ (запасов горюче-смазочных материалов) и прочее.

Однако выполнение вышеобозначенных действий по недопущению распространения лесного пожара невозможно выполнить без осуществления элементов тушения лесных пожаров, определенных частью 1 ст. 53.4 Лесного кодекса Российской Федерации.

В тоже время, под тушением пожара понимаются действия, направленные на прекращение горения, а также на исключение возможности его повторного возникновения и включают в себя в том числе те же действия, которые выполняются при осуществлении мер по недопущению распространения лесного пожара.

Таким образом, законодательством Российской Федерации не даётся чёткого разграничения понятий «тушение лесного пожара» и «недопущение распространения лесного пожара», что создаёт сложности в трактовании положений условий договора аренды лесного участка и как следствие сложности в привлечении лиц, использующих леса, к ответственности за неисполнение условий договора аренды в части обеспечения выполнения мер по недопущению распространения лесного пожара ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

2. В Лесном кодексе Российской Федерации, а также в иных нормативных правовых актах Российской Федерации, отсутствует понятие, что конкретно подразумевается под незаконной рубкой лесных насаждений

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» установлено, что незаконной является рубка указанных насаждений с нарушением требований законодательства, например рубка лесных насаждений без оформления необходимых документов (в частности, договора аренды, решения о предоставлении лесного участка, проекта освоения лесов, получившего положительное заключение государственной или муниципальной экспертизы, договора купли-продажи лесных насаждений, государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов), либо в объеме, превышающем разрешенный, либо с нарушением породного или возрастного состава, либо за пределами лесосеки.

Таким образом, отсутствует исчерпывающий перечень документов, дающих право на осуществление рубок лесных насаждений лицам, использующим леса и отсутствие которых при осуществлении рубок можно считать незаконным, и квалифицировать как предмет преступлений, предусмотренных ст. 260 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Данный пробел в законодательстве дает возможность лицам, использующим леса, осуществлять рубки лесных насаждений в частности без утверждённой лесной декларации, без проведённых лесопатологических обследований лесных насаждений на предмет проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, так как это не квалифицируется как предмет преступлений, предусмотренных ст. 260 Уголовного кодекса Российской Федерации. В

соответствие с действующими нормами действующего законодательства, и как следствие лица, осуществляющие незаконную деятельность (незаконную рубку), к уголовной ответственности не привлекаются.

3. Задачами федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), в соответствии с пунктом 2 Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 года № 394 «Об утверждении положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» (далее — Положение об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)) являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

В соответствии с пунктом 8 вышеуказанного постановления государственные лесные инспекторы или лесничий, в порядке, установленного законодательством Российской Федерации, имеют право давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок соблюдения лесного законодательства нарушений и осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе, ст. 10 данного закона регламентирует, что в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя лесной инспектор может провести внеплановую проверку исполнения ранее выданного предписания.

Вместе с тем, проведение внеплановой проверки ранее выданного предписания физическому лицу на законодательном уровне не предусмотрено, как и не предусмотрена защита прав физических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора).

4. В соответствии с пунктом 12 Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых, документальных и выездных проверок в соответствии со статьями 9 -13 и 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также проведения мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах в порядке, установленном соответственно Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 августа 2015 года № 373 утвержден порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований лесных участков, порядка оформления результатов таких осмотров, обследований. Однако нормативный правовой акт, регламентирующий именно порядок проведения плановых (рейдовых) осмотров, обследований, отсутствует.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

1. В соответствии с пунктом 7 Порядка подготовки и заключения договора купли-

продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 28 октября 2015 года № 446 «Об утверждении порядка подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности» договоры купли-продажи лесных насаждений, в соответствии с которыми осуществляется заготовка древесины гражданами для собственных нужд для целей отопления, заключаются без проведения отвода лесосек, с последующим учетом такой древесины органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 Лесного кодекса Российской Федерации.

В тоже время, в соответствии с пунктом 18 Правил заготовки древесины, утвержденных приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 1 августа 2011 года № 337 установлены требования по отводу и таксации лесосек, а именно - в целях заготовки древесины проводится отвод части площади лесного участка, предназначенного в рубку, а также таксация лесосеки, при которой определяются количественные и качественные характеристики лесных насаждений и объем древесины, подлежащий заготовке. При отводе лесосек устанавливаются и обозначаются на местности границы лесосек, отмечаются деревья, предназначенные для рубки при проведении выборочных рубок.

2. Частью 2 статьи 13.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрено, что в случае выявления при проведении плановых (рейдовых) осмотров, обследований нарушений обязательных требований должностные лица органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также доводят в письменной форме до сведения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 настоящего Федерального закона.

В тоже время, пунктом 1 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что поводами к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

3. Пунктом 12 положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны) предусмотрено осуществление федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), в том числе и путем проведения мероприятий по контролю (патрулированию) в лесах. В приказе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 31 августа 2015 года № 373 мероприятия по контролю названы плановыми (рейдовыми) осмотрами, обследованиями лесных участков.

4. Часть 1 ст. 74 Лесного кодекса Российской Федерации регламентирует, что договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается по результатам торгов по продаже права на заключение такого договора, которые проводятся в форме открытого аукциона, за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 Лесного кодекса Российской Федерации.

Часть 11 указанной статьи регламентирует, что типовые договоры аренды лесных участков утверждаются Правительством Российской Федерации для видов использования лесов, предусмотренных частью 1 статьи 25 настоящего Кодекса.

Типовой договор аренды лесного участка утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2015 года № 1003 (далее - типовый договор).

Согласно пункту 6 типового договора размер арендной платы подлежит изменению пропорционально изменению ставок платы за единицу объема лесных ресурсов или за единицу

площади лесного участка, устанавливаемых в соответствии со статьей 73 Лесного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, подпункт «к» пункта 10 типового договора возлагает обязанность на Арендодателя в случае изменения ставок платы, указанных в пункте 6 настоящего Договора, и (или) коэффициента индексации к ставкам платы производить перерасчет арендной платы и уведомлять Арендатора в письменной форме об изменении размера арендной платы и о сумме, подлежащей уплате, в течение 3 месяцев со дня изменения размера арендной платы.

Следует отметить, что частью 2 статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при заключении договора аренды такого лесного участка по результатам аукциона, изменение условий аукциона на основании соглашения сторон такого договора или по требованию одной из его сторон не допускается.

Из приведенных норм права следует, что Лесным кодексом Российской Федерации был установлен не только особый порядок заключения договоров аренды лесного участка, то есть по общему правилу по результатам аукциона по продаже права на заключение такого договора, но и введен запрет на изменение условий договора по волеизъявлению его участников.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 29 мая 2014 года № 1021-О указал, что часть 2 статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации о недопустимости - при заключении договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, по результатам аукциона -изменения условий аукциона на основании соглашения сторон такого договора или по требованию одной из его сторон, за исключением случая, предусмотренного частью 7 статьи 53.7 данного Кодекса, создает - наряду с другими законоположениями -необходимую правовую основу порядка предоставления в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и направлена на обеспечение баланса интересов и равноправия участников аукциона, защиту публичных интересов, а также на предотвращение злоупотреблений при предоставлении в аренду лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Статьей 74.1 Лесного кодекса Российской Федерации предусмотрены случаи возможного изменения условий договора в результате: изменения целевого назначения лесов, существенного изменения параметров использования лесов (возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов) или существенного изменения обстоятельств, из которых стороны договора аренды лесного участка исходили при его заключении, если такие изменения обстоятельств возникли вследствие природных явлений (лесных пожаров, ветровалов, наводнений и других стихийных бедствий) и стали основанием для внесения изменений в государственный лесной реестр, а также случая, предусмотренного частью 7 статьи 53.7 этого Кодекса. При этом договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключенный по результатам аукциона, может быть изменен только по решению суда в случае существенного изменения количественных и качественных характеристик такого лесного участка.

Изменение размера ставок за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности и подлежащих зачислению в федеральный бюджет не относится к понятию «существенное изменение количественных и качественных характеристик лесного участка».

Системное толкование указанных положений Лесного кодекса Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что закон не допускает при заключении договора аренды лесного участка и соглашения к нему, возможность изменения условий аукциона на основании соглашения сторон такого договора. Изменение сторонами договора аренды его условия о размере арендной платы со ссылкой на наличие такой возможности, содержащейся в статье 421 Гражданского кодекса, противоречит установленному специальной нормой - частью 2 статьи 74 Лесного кодекса - прямому запрету на изменение условий такого договора аренды. В силу наличия этой специальной нормы, о неприменении гражданского законодательства в части условий и оснований изменения договора аренды лесного участка по требованию одной из сторон или на основании соглашения сторон договора, также указано в Постановлении

Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 № 12157/13 по делу № А28-5083/2012, Определениях Верховного Суда Российской Федерации от 12.01.2015 по делу № 301-ЭС14-488 и от 15.06.2015 № 12-ПЭК15 (указанная судебная практика имеется и в Курганской области).

Таким образом, указание в типовом договоре возможности изменения размера арендной платы противоречит нормам, установленным Лесным кодексом Российской Федерации.

Организация местного самоуправления

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

1. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики), наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ) к вопросам местного значения поселения отнесены, помимо утверждения правил благоустройства территории поселения, установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий.

Таким образом, помимо благоустройства земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам — собственникам зданий, сооружений, в Федеральном законе № 131-ФЗ упоминается еще и участие граждан и юридических лиц в благоустройстве так называемых прилегающих территорий.

Приказом Минрегиона России от 27 декабря 2011 года № 613 утверждены методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, пункт 8.2.1 которых предписывает органам местного самоуправления обязывать физических и юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы, обеспечивать своевременную и качественную очистку и уборку принадлежащих им на праве собственности или на ином вещном праве земельных участков и прилегающих территорий. В рекомендациях предложены и размеры прилегающих территорий.

Практика реализации на местном уровне, в том числе в муниципальных нормативных правовых актах Курганской области, указанных положений различна. В первом случае органы местного самоуправления закрепляют договорный порядок закрепления прилегающих территорий (путем заключения гражданско-правовых договоров), в другом — в административном порядке устанавливают соответствующие обязанности граждан и юридических лиц. В Курганской области в большинстве муниципальных актов преобладает первый вариант закрепления прилегающих территорий.

Вместе с тем, наличие у органов местного самоуправления полномочий устанавливать в административном порядке обязательные для всех хозяйствующих субъектов прилегающие территории многократно являлся предметом рассмотрения высших судебных инстанций (определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 16.04.2012г. № ВАС-6869/12, от 19.04.2012г. № ВАС-4683/12, от 28.02.2013г. № ВАС-16143/12, от 20.06.2014г. № ВАС-6929/14, определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.03.2015г. № 310-КГ14-4599 и другие).

В ряде случаев суд (например в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20.06.2014г. № ВАС-6929/14) занимал позицию, что правила благоустройства территории муниципальных образований, устанавливающие, в том числе, обязанность владельцев объектов благоустройства по обеспечению уборки территории, прилегающей к объекту благоустройства, приняты в соответствии с федеральным законодательством в пределах предоставленных полномочий. В других случаях (например, в определении Верховного Суда Российской Федерации от 12.03.2015г. № 310-КГ14-4599) со ссылкой на те же нормы

федерального законодательства указывается, что возложение на владельцев земельных участков обязанности по содержанию территории, прилегающей к их земельным участкам, может быть осуществлено либо на основании федерального закона, либо на основании договора. По мнению суда, федеральное законодательство такой обязанности не предусматривает и, следовательно, обязанность, возложенная только актом органа местного самоуправления, не соответствует федеральному закону.

Осложняет правоприменение и то, что понятия «прилегающие территории», «порядок участия» в Федеральном законе № 131-ФЗ не раскрыты. Это порождает правовую неопределенность и может создать предпосылки для коррупционных проявлений и злоупотреблений со стороны должностных лиц, нарушений конституционных прав и законных интересов собственников зданий (помещений), которым необходимо будет за свой счет осуществлять уборку и содержание неких неопределенных «прилегающих территорий».

Полагаем, что противоречивая практика правоприменения в данном случае является следствием недоработанности данного вопроса в федеральном законе. Законодательное регулирование в силу конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства должно отвечать принципам определенности, ясности и непротиворечивости, на что неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации.

Таким образом, существующее нормативное регулирование вопросов благоустройства «прилегающих территорий», с одной стороны, препятствует эффективной защите прав и законных интересов собственников объектов недвижимости, с другой - местного сообщества, нацеленного на эффективное решение вопросов благоустройства территорий и вынужденного в силу норм Федерального закона № 131-ФЗ, руководствуясь методическими рекомендациями Минрегиона России, регулировать вопросы закрепления прилегающих территорий.

Полагаем также, что дефекты регулирования в данной сфере отношений не исчерпываются проблемой закрепления прилегающих территорий, неоднозначное определение понятия благоустройства, нечеткое регулирование данного правового института в системе российского законодательства приводит к коллизиям местных правил благоустройства и федеральных отраслевых норм, стандартов и правил (санитарных, строительных и иных, например ГОСТ Р 52289, ГОСТ 26804, СНиП 2.04.03, СанПиН 42-128-4690-88, СанПиН 2.1.7.1322-03, СанПиН 2.1.2882-11, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, СанПиН 2.1.2.2645-10, Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170 и многих других).

Полагаем, что совершенствование нормативного регулирования отношений в сфере благоустройства возможно следующим образом:

1) корректировка понятия благоустройства, исключение двусмысленных и неоднозначных понятий и категорий, а также исключение из предмета регулирования отношений в сфере благоустройства отношений, регулируемых федеральными отраслевыми нормами и правилами, стандартами, во избежание правовых коллизий;

2) мониторинг действующих отраслевых норм и правил на федеральном уровне, исключение регулирования вопросов, относящихся к сфере благоустройства;

3) закрепление общих правил или стандартов благоустройства на федеральном уровне либо определение компетенции субъектов Российской Федерации в указанной сфере отношений. Представляется целесообразным также принятие типовых правил благоустройства для населенных пунктов с различной численностью населения и закрепление возможности выбора органами местного самоуправления соответствующего варианта регулирования на основе типовых правил (как, например, в настоящее время это предусмотрено для хозяйствующих субъектов в Гражданском кодексе Российской Федерации в отношении типовых учредительных документов). Корректировка рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, на основе указанных стандартов и рекомендаций принятие местных правил благоустройства.

2. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом

регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики), искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении (подпункт «л» пункта 8 Методики), наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Частями 2, 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ закреплена возможность передачи на основе соглашений органами местного самоуправления муниципального района и поселений друг другу осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Предусмотрено, что порядок заключения таких соглашений устанавливается уставом и (или) решением представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем, законодательно не определены пределы предметного регулирования таких соглашений. Такая ситуация на практике приводит к передаче в том числе исключительных полномочий представительных органов муниципальных образований, закрепленных статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ (например, полномочий по установлению местных налогов в Целинном районе Курганской области, правомерность такой передачи подтверждена Целинным районным судом), отмене на основе соглашений нормативных актов муниципальных образований другого уровня (также судебная практика Целинного районного суда). Подобная практика может привести (теоретически) к фактическому исчезновению полномочий представительного органа муниципального образования - поселения по принятию собственных нормативных актов (решений), что недопустимо.

Небесспорной является и практика установления в таких соглашениях различных видов финансовых санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение условий соглашений (штрафов, пеней и других). Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены полномочия муниципальных образований по установлению в случае и порядке, предусмотренных данным кодексом и иными федеральными законами, ответственности за нарушение муниципальных правовых актов по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, но не соглашений. Статьей 308⁸ Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрена финансовая ответственность за нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов, какие-либо штрафы и пени к качеству меры ответственности не предусмотрены.

В настоящее время в большинстве случаев в соглашениях устанавливается отсылочная норма к действующему законодательству. Однако бюджетное законодательство Российской Федерации таких санкций не содержит. В результате норма статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ является фактически неработающей.

Неоднозначной является судебная практика о трактовании правовой природы рассматриваемых соглашений. Если статьями 2, 43 Федерального закона № 131-ФЗ такие соглашения не признаются муниципальными правовыми актами, то судебной практикой признаются разновидностью нормативных правовых актов (определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 2014 года № 89-КГПР14-4).

Полагаем востребованным внесение в статью 15 Федерального закона № 131-ФЗ изменений. Необходимо законодательно закрепить случаи, когда заключение таких соглашений недопустимо, в частности, по передаче осуществления исключительных полномочий представительного органа муниципального образования. Целесообразно также урегулировать общие правила (принципы) заключения таких соглашений (о том, что они заключаются на основании нормативного решения представительного органа муниципального образования), а в Бюджетном кодексе Российской Федерации — финансовые санкции за их неисполнение и порядок их применения.

3. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Статьей 31 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность проведения опроса граждан представительным органом муниципального образования по инициативе

органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Следует отметить, что специальными федеральными законами (Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации) не предусмотрено такой формы участия граждан в решении вопросов строительства и использования земельных участков, как опрос граждан. Вместе с тем, обязательным является проведение публичных слушаний по проектам генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, по вопросам изменения разрешенного использования земельных участков и в иных случаях. Кроме того, порядок принятия решения о переводе земельных участков из одной категории в другую установлен Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» и не предусматривает процедуру опроса граждан, а также дополнительный срок для его проведения.

Таким образом, проведение опроса граждан в рассматриваемом случае представляется избыточной процедурой, основанной на устаревшем земельном законодательстве РСФСР, подлежащей исключению.

4. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении (подпункт «л» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Частью 6 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены основания для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, частью 10 статьи 40 указанного закона — основания для досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц, а также депутатов представительного органа муниципального образования.

Согласно части 11 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, - не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ уставом муниципального образования должны определяться, в том числе, основания и порядок прекращения полномочий депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Таким образом, буквальное толкование норм федерального закона приводит к выводу, что полномочия главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц, депутатов во всех случаях, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен иной порядок их прекращения, прекращаются после принятия решения представительного органа муниципального образования (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.04.2008г. № 285-О-О). В рамках реализации собственных полномочий большинство муниципальных образований, в том числе в Курганской области, закрепили в уставах процедуру досрочного прекращения полномочий указанных лиц путем принятия решения представительного органа муниципального образования. Если в отношении депутатов представительного органа муниципального образования такое регулирование можно признать обоснованным, учитывая коллегиальный порядок принятия решений представительным органом и отсутствие единоличных властных полномочий депутата, то в отношении главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, иных выборных должностных лиц, осуществляющих властные полномочия на постоянной основе, сроки принятия соответствующих решений представляются неоправданно завышенными. Более того, возникает вопрос о целесообразности принятия таких решений.

Широкое распространение получила практика принятия представительными органами муниципальных образований решений о неприменении оснований досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований. Так, в Курганской области в 2014 году

представительным органом одного из муниципальных образований было принято решение отказать в досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования при наличии законного основания (вступление в силу обвинительного приговора суда). Получила распространение судебная практика оспаривания межрайонными прокурорами таких решений (апелляционные определения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 03.03.2014г. №33-725/14, Курского областного суда от 28.01.2014г. №33-126-2014г. и другие). Даже в случае принятия представительным органом решения о досрочном прекращении полномочий срок принятия такого решения может составить более полугодя с момента наступления законных оснований (апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 31.07.2014г. № 33-102272014). Необходимо также учесть, что суды не вправе вмешиваться в правотворческую деятельность органов местного самоуправления и обязывать их принимать определенные решения.

Вместе с тем, имеется и иная судебная практика. Так, согласно выводам в определении Верховного Суда Российской Федерации от 03.04.2013г. № 31-АПГ13-2, из анализа указанных выше правовых норм (норм Федерального закона № 131-ФЗ) следует, что основанием для прекращения полномочий должностных лиц (главы) местного самоуправления является вступление в отношении их в законную силу обвинительного приговора суда, вне зависимости от меры и вида наказания, а также погашения судимости и проведения процедур отстранения указанного должностного лица от исполнения служебных обязанностей каким-либо органом или уполномоченным лицом. То есть досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования не ставится в зависимость от наличия решения представительного органа и соблюдения соответствующей процедуры принятия решения, и 6 - месячный срок, установленный для замещения вакантной выборной муниципальной должности, отсчитывается со дня наступления основания досрочного прекращения полномочий. Аналогичная позиция прослеживается и в определении Верховного Суда Российской Федерации от 06.02.2008г. № 55-Г07-14, ряде других судебных актов.

Таким образом, представляется очевидным, что досрочное прекращение полномочий указанных лиц при наличии безусловных оснований, установленных пунктами 1, 4-8, 10, 12-14 части 6 статьи 36, пунктами 1, 3-7, 9, 9¹ Федерального закона № 131-ФЗ, не должно зависеть от дополнительных решений представительного органа муниципального образования. В противном случае появляется возможность произвольного истолкования нормоположений и неприятия представительным органом муниципального образования соответствующего решения о прекращении полномочий в установленный законом и уставом муниципального образования срок.

Причиной противоречивой правоприменительной и судебной практики, на наш взгляд, является несовершенство соответствующих положений Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Полагаем целесообразным закрепить нормы, прекращающих полномочия указанных лиц по определенным выше основаниям с даты наступления соответствующего юридического факта (либо через определенное количество дней с даты его наступления, например, 10 дней). Для обеспечения реализации таких положений необходимо закрепить в процессуальном и ином специальном законодательстве обязанности незамедлительного направления копии приговора (либо иных правоприменительных решений - оснований) в соответствующий представительный орган местного самоуправления.

Кроме того, представляется целесообразным в случае добровольной отставки предусмотреть в Федеральном законе № 131-ФЗ механизм прекращения полномочий выборного должностного лица, по истечении определенного времени со дня подачи заявления (например одного месяца со дня подачи заявления по аналогии с нормами Трудового кодекса Российской Федерации о прекращении трудового договора с руководителями организаций) в случае, если соответствующее решение не принято в указанный срок представительным органом муниципального образования. Более длительные сроки принятия решения, закрепленные

уставом муниципального образования, либо отсутствие в уставе муниципального образования указанной процедуры (во многих уставах поселений Курганской области такая процедура не урегулирована), а также отсутствие соответствующей обязанности представительного органа муниципального образования по удовлетворению заявления об отставке, на наш взгляд, создают возможность длительного фактического неисполнения полномочий выборным должностным лицом, что недопустимо, а также создают предпосылки для нарушения баланса публичного и частного интересов. Возникают ситуации, когда глава муниципального образования, подписав заявление об отставке, считает себя освобожденным от исполнения публичных обязанностей в день подписания заявления.

Безусловно, указанный пробел возможно урегулировать на уровне устава муниципального образования, но единство статуса главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципального образования независимо от условий конкретного муниципалитета свидетельствует о необходимости принятия федеральных норм.

5. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно части 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Вместе с тем, Федеральным законом № 131-ФЗ не предусмотрено временное исполнение полномочий главы муниципального образования, исполняющего полномочия на постоянной основе, в случае его временного отсутствия. Представляется очевидным, что, исполняя полномочия на постоянной основе, глава муниципального образования имеет определенные гарантии деятельности — на пособие по временной нетрудоспособности, право на отпуск, служебные командировки и другие, связанные с исполнением им властных полномочий. Например, в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации такая возможность прямо предусмотрена частью 7¹ статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Возможно также и длительное временное отсутствие главы муниципального образования по иным причинам (например, временное отстранение от должности в рамках уголовного дела).

Восполняя пробелы Федерального закона № 131-ФЗ, представительные органы муниципальных образований закрепляют соответствующие нормы в уставах муниципальных образований. В ряде случаев судебной практикой такие нормоположения признаются законными (определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.11.2008г. № 14775/08, апелляционное определение Иркутского областного суда от 12.05.2015г. по делу № 33-3329, апелляционное определение Сахалинского областного суда от 23.08.2012г. по делу № 33 - 2253/2012 и другие). Вместе с тем, существует и противоположная судебная практика (например, определение Суда Чукотского автономного округа от 14.07.2011г. № 33-165/11). В указанным акте суд пришел к выводу, что полномочия главы муниципального образования, как высшего должностного лица муниципального образования, не могут быть переданы иным должностным лицам местного самоуправления, несмотря на отсутствие в федеральном законе прямого запрета на передачу этих полномочий. Исключением является предусмотренный частью 7 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ случай досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. По указанным основаниям соответствующие положения устава муниципального образования были признаны судом недействующими.

Следует отметить, что соответствующий законопроект, внесенный Государственным Советом Удмуртской Республики (законопроект № 395017-6) в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, был отклонен с заключением отраслевого комитета на отсутствие необходимости корректировки федерального закона (избыточность регулирования) и возможность урегулирования данных вопросов в уставе муниципального

образования. Вместе с тем, противоречивая судебная практика свидетельствует о целесообразности внесения указанных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

6. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Статьей 36 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. При этом порядок проведения конкурса устанавливается представительным органом муниципального образования.

Законом Курганской области от 31 октября 2014 года № 76 «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области» предусмотрено, что глава муниципального района и города Шадринска избирается представительным органом данного муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Аналогичные нормы закреплены и в ряде поселений Курганской области в их уставах.

Вместе с тем, федеральное законодательство не содержит требований и ограничений к замещению должности главы муниципального образования, кроме указанных в статье 36 и статье 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Данный пробел не может быть восполнен на уровне субъектов Российской Федерации при отсутствии соответствующих полномочий. Представительные органы муниципальных образований наделены полномочием устанавливать только порядок проведения конкурса, но не требования к должности главы муниципального образования.

Следует отметить, что избирательное законодательство содержит определенные критерии и требования к выборной должности главы муниципального образования, перечень представляемых документов и сведений. Однако избирательное законодательство не распространяется на процедуру избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования.

В результате, например, главой муниципального образования при проведении прямых выборов может стать гражданин, достигший 21-летнего возраста, а в случае избрания по конкурсу — достигший 18 лет. Для кандидатов на должность главы муниципального образования по конкурсу на федеральном уровне не установлено обязанности представлять сведения об образовании, о работе (роде занятий), о доходах, об имуществе за рубежом, о расходах. Органам местного самоуправления, соответствующим конкурсным комиссиям не предоставлено полномочий по проверке таких сведений путем направления соответствующих запросов в налоговые органы, кредитные учреждения.

Представляется целесообразным в целях «уравнивания» статуса главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации, а также во избежание судебных споров, предусмотреть в федеральном законе перечень представляемых документов и требования к кандидатам на должность главы муниципального образования, либо закрепить соответствующие полномочия за законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации (представительными органами местного самоуправления).

7. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 81¹ Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №67-ФЗ), если срок, на который были избраны орган местного самоуправления или депутаты указанного органа, истекает после 31 декабря 2012 года, следующие выборы проводятся во второе воскресенье сентября года, в котором истекает

указанный срок, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва - в день голосования на указанных выборах. При этом сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации настоящей статьи перенесены на более поздний срок, соответственно продлеваются, а сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации указанного пункта перенесены на более ранний срок, соответственно сокращаются.

Так, если действующий представительный орган муниципального образования и глава муниципального образования были избраны в марте 2010 года на 5 лет, то срок их полномочий истекает в марте 2015 года. Следующие выборы и представительного органа, и главы муниципального образования (в случае сохранения порядка его избрания на муниципальных выборах) должны проводиться во второе воскресенье сентября 2015 года, сроки полномочий указанного органа и главы муниципального образования соответственно продлеваются.

Согласно части 3¹ статьи 36 Федерального закона №131-ФЗ в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования, выборы главы такого муниципального образования не назначаются и не проводятся, если соответствующий закон субъекта Российской Федерации вступил в силу до наступления даты, начиная с которой представительный орган был бы вправе принять решение о назначении выборов главы муниципального образования в соответствии с Федеральным законом №67-ФЗ.

В случае принятия закона субъекта Российской Федерации, изменяющего порядок избрания главы муниципального образования, данный порядок применяется после истечения срока полномочий глав муниципальных образований, избранных до дня вступления в силу указанного закона субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не является выборами в смысле пункта 1 статьи 81¹ Федерального закона № 67-ФЗ, в связи с чем нормы этой статьи к нему не применяются. Таким образом, срок полномочий главы муниципального образования в рассмотренном выше случае прекращается в марте 2015 года.

Согласно части 3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления. Таким образом, действующий глава муниципального образования продолжает исполнять свои полномочия до вступления в должность нового главы муниципального образования, избранного новым составом представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем, федеральным законодательством не определены сроки избрания в таких случаях (по результатам конкурса) глав муниципальных образований. Данный пробел не может быть урегулирован на уровне законов субъектов Российской Федерации. Представляется целесообразным во избежание правовых коллизий и споров в Федеральном законе от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установить срок, в течение которого должен быть выбран глава муниципального образования представительным органом по результатам конкурса.

8. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Частью 4 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и

дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Вместе с тем, статья 28 Федерального закона N 131-ФЗ допускает непроведение процедуры публичных слушаний только в случае внесения изменений в устав муниципального образования, когда они вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Практика применения данных коллизионных законоположений в их системном толковании исходит из позиции, что при внесении изменений в устав муниципального образования в целях приведения в соответствие с федеральным законодательством его положений, не касающихся вопросов местного значения и полномочий по их решению, проведение публичных слушаний является обязательным.

Кроме того, даже в случае отсутствия необходимости проведения публичных слушаний нормы Федерального закона № 131-ФЗ требуют опубликования (обнародования) соответствующего проекта не позднее чем за 30 дней до дня принятия решения.

Указанные законоположения вряд ли можно признать целесообразными. Основной целью приведения любого нормативного акта в соответствие с актами вышестоящего уровня является оперативная унификация нормативной базы во избежание применения противоречащих вышестоящему законодательству норм, нарушения прав и интересов граждан и организаций. Никакие публичные слушания не могут исключить необходимость скорейшей корректировки положений устава муниципального образования и повлиять на внесение в устав муниципального образования изменений. Необходимо также учесть, что в силу положений статьи 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в информационно-коммуникационной сети «Интернет» подлежит размещению информация о деятельности органов местного самоуправления, в том числе, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований.

Кроме того, имеется неоднозначная судебная практика по вопросам применения указанных правовых норм. Например, определением Сахалинского областного суда от 31.01.2012г. по делу № 33-113/2012 признан незаконным отказ регистрирующего органа в регистрации решения о внесении изменений в устав муниципального образования по вопросам управления муниципальным имуществом. При этом суд пришел к выводу, что предметом регулирования вносимых в устав муниципального образования изменений являются вопросы местного значения и полномочия по их решению, а не экономические основы деятельности органов местного самоуправления. В апелляционном определении Верховного суда Республики Дагестан от 03.05.2012г. по делу № 33-1007 сделан вывод, что при приведении устава муниципального образования в соответствие с федеральным законодательством не требуется опубликование проекта соответствующего решения.

На основании изложенного представляется целесообразным внесение изменений в статью 28 Федерального закона № 131-ФЗ, расширение объема оснований для непроведения публичных слушаний, включение в него всех случаев внесения изменений в устав, направленных на приведение любых его положений в соответствие с требованиями федерального законодательства. Помимо этого, целесообразно внесение изменений в статью 44 Федерального закона № 131-ФЗ, исключающих необходимость опубликования проекта решения

о внесении изменений и дополнений в устав, направленных на его приведение в соответствие с федеральным и (или) региональным законодательством.

9. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах;(подпункт «в» пункта 10 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 43¹ Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено решение вопросов организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Таким образом, регулирование порядка, в том числе сроков, представления органами местного самоуправления муниципальных актов для включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, отнесено к полномочиям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2008 года № 1117 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» установлено, что актуализация регистров субъектов Российской Федерации должна обеспечивать пополнение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов не позднее 60 дней со дня принятия (издания) муниципальных нормативных правовых актов. Иными словами, в нарушение установленного федеральным законом разграничения полномочий подзаконным актом регулируется порядок организации и ведения регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Представляется необходимым указанную норму исключить.

Кроме того, практика ведения регистров муниципальных нормативных правовых актов большинства субъектов Российской Федерации свидетельствует о невключении в такие регистры уставов муниципальных образований (решений о внесении в них изменений). В рекомендациях Минюста России также неоднократно указывалось на отсутствие необходимости включения в такие регистры уставов муниципальных образований.

Вместе с тем, буквальное толкование норм статьи 43¹ Федерального закона № 131-ФЗ свидетельствует о необходимости включения таких решений в регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Данная позиция поддержана судебной практикой (определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2012 года № 46-АПГ12-1).

Существующее регулирование ведет к дублированию полномочий федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере регистрации уставов муниципальных образований в порядке, установленном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и уполномоченных на ведение регистров муниципальных нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в статью 43¹ Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной

экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в качестве органов, уполномоченных на проведение такой экспертизы, не предусмотрены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов. Вместе с тем, на практике большинство уполномоченных органов наряду с правовой осуществляют и антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов, на возможность ее осуществления указывалось и в рекомендациях Минюста России. Целесообразно внесение соответствующих изменений в статью 3 указанного федерального закона.

10. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, наличие ошибок юридико-технического характера (подпункты «а», «и» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 47 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В практике муниципального нормотворчества в уставах муниципальных образований и конкретных муниципальных нормативных правовых актах при регулировании вопросов вступления муниципальных нормативных актов в силу используются формулировки «с момента опубликования», «со дня опубликования», «после опубликования». Часть 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ не раскрывает значение понятия «после опубликования». Кроме того, буквальное содержание части 2 статьи 131-ФЗ требует официального опубликования не всех нормативных правовых актов, а только затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Такая позиция поддержана в ряде случаев и судебной практикой (например, определение Челябинского областного суда от 22.11.2011г. по делу № 33-12243/2011, хотя есть и обратная практика, требующая в любом случае опубликования нормативного акта для его вступления в силу, например, определение Ленинградского областного суда от 16.02.2011г. № 3). Вместе с тем, любой нормативный правовой акт отличается от актов ненормативного характера наличием правовых норм — общеобязательных для всех участников отношений правил поведения. Нормативные правовые акты могут устанавливать права и обязанности не только человека и гражданина, но и организаций, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления и так далее. Отсутствие необходимости опубликования таких актов и вступление их в силу независимо от такого опубликования может привести к существенному ограничению прав неограниченного круга лиц — потенциальных участников правоотношений.

В целях обеспечения прав граждан и организаций на заблаговременное ознакомление с муниципальными нормативными правовыми актами, а также во избежание противоречивой правоприменительной и судебной практики, полагаем целесообразным конкретизировать содержание части 2 статьи 47 Федерального закона № 131-ФЗ, указав на вступление в силу любых муниципальных нормативных правовых актов не ранее дня, следующего за днем их официального опубликования (обнародования).

К числу недостатков законодательного оформления системы муниципальных правовых актов следует отнести также отсутствие унификации употребляемой в тексте Федерального закона № 131-ФЗ терминологии, вносящей путаницу в муниципальную практику, порождающей юридические ошибки в деятельности органов местного самоуправления.

В тексте Федерального закона № 131-ФЗ используются термины: «акт, устанавливающий либо изменяющий общеобязательные правила» (часть 1 статьи 2), «акт, устанавливающий правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования» (часть 3 статьи 43), «нормативный правовой акт» (часть 4 статьи 8, часть 3 статьи 9, часть 1 статьи 26,

часть 5 статьи 27 и другие), «правовой акт, не носящий нормативного характера» (пункт 2 части 1 статьи 74), «акт индивидуального характера» (часть 1 статьи 2), «решение по вопросам организации деятельности (работы) органа власти муниципального образования» (статья 43, часть 5 статьи 84), «акт, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина» (часть 2 статьи 47). Как соотносятся указанные понятия, федеральный закон не устанавливает. Дефиниций муниципального нормативного и ненормативного правовых актов в нем также не содержится.

11. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, наличие ошибок юридико-технического характера (подпункты «а», «и» пункта 8 Методики), наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Статьей 47 Федерального закона № 131-ФЗ понятия «официальное опубликование» и «обнародование» муниципальных правовых актов употребляются как тождественные, различия в их понимании законом не раскрыты (употребляется понятие «официальное опубликование (обнародование)»).

Руководствуясь данной нормой, в уставах многих поселений (в том числе большинства сельских поселений Курганской области) закреплено не официальное опубликование, а обнародование муниципальных нормативных правовых актов иным способом для всеобщего сведения (как правило, размещение текстов на информационных стендах в каждом населенном пункте поселения).

Вместе с тем, в некоторых федеральных законах (Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие) понятие «обнародование» в отношении нормативных правовых актов не применяется. В муниципальной правотворческой практике возникают вопросы о возможности официального обнародования муниципальных нормативных правовых актов для придания им юридической силы в случаях, когда в специальном федеральном законе предусмотрено их опубликование.

Судебной практикой в таких случаях приоритет нередко отдается специальному закону. Так, широко распространена судебная практика по заявлениям межрайонных прокуроров о признании незаконным бездействия по неопубликованию муниципальных правовых актов в бюджетной сфере (ранее обнародованных в соответствии с уставом муниципального образования) на основании статей 5, 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации (например, апелляционное определение Волгоградского областного суда от 14.05.2014г. по делу № 33-4701/2014, апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 02.10.2012г. по делу № 33-3203/2012, определение Пермского краевого суда от 05.08.2010г. по делу № 33-6658 и другие).

Вместе с тем, Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении Пленума от 29.11.2007г. № 48 признал следующее. Учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке. Иная позиция содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995г. № 8. Согласно данной позиции, в силу части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации

не могут применяться законы, а также любые иные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии с указанным конституционным положением суд не вправе основывать свое решение на неопубликованных нормативных актах, затрагивающих права, свободы, обязанности человека и гражданина. На возможность официального обнародования муниципальных нормативных правовых актов иным способом (кроме официального опубликования) не указано и в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013г. № 58.

Отсутствие единой практики применения рассматриваемых правовых норм существенно затрудняет правотворческую деятельность органов местного самоуправления. Так, в ходе правовой экспертизы муниципальных актов сельских поселений Щучанского района Курганской области, а также ряда других поселений Курганской области было выявлено, что акты об установлении местных налогов обнародованы в соответствии с уставом муниципального образования, а не опубликованы. Вопрос о возможности применения таких нормативных правовых актов в настоящее время является открытым.

Представляется необходимым устранение противоречий между нормами Федерального закона № 131-ФЗ и специальными федеральными законами, а также законодательная детализация понятий «опубликование» и «обнародование» муниципальных правовых актов.

Получила распространение и практика официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативных правовых актов на официальных сайтах органов местного самоуправления. Такая практика находит отражение в уставах муниципальных образований Московской области, ряда других субъектов Российской Федерации. Закреплено официальное опубликование нормативных правовых актов на официальных сайтах и в уставах некоторых муниципальных образований Курганской области. Так, в уставах Кетовского, Каргапольского, Белозерского, Частоозерского, Петуховского, Шадринского районов Курганской области в качестве альтернативы печатному изданию предусмотрено официальное опубликование на официальном сайте администрации муниципального района (муниципального образования).

Вместе с тем, согласно статьям 7, 8, 12 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» официальный сайт муниципального образования, не зарегистрированный в качестве сетевого издания, не является средством массовой информации. Более того, согласно статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления наделены полномочиями по учреждению только печатного средства массовой информации, но не сетевого издания.

Таким образом, размещение текста муниципального нормативного правового акта на официальном сайте муниципалитета не будет являться его официальным опубликованием в средствах массовой информации. Однако судебной практикой в ряде случаев такое размещение признается обнародованием нормативного акта иным способом, предусмотренным уставом муниципального образования, влекущим вступление акта в силу (например, апелляционное определение Суда Чукотского автономного округа от 10.04.2014г. по делу № 33-36/14, 2-489/13), в других случаях признается официальным опубликованием нормативного акта (апелляционное определение Магаданского областного суда от 21.05.2014г. по делу № 2-92/2014, 33-388/2014) Имеется и обратная практика, требующая официального опубликования в печатном издании (постановление ФАС Поволжского округа от 12.05.2011г. по делу № А65-11424/2010, апелляционное определение Тверского областного суда от 19.04.2012г. по делу № 33-1016).

Необходимо также учесть, что возможность официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) прямо предусмотрена частью 3 статьи 9 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Однако реализация данной нормы в настоящее время невозможна, поскольку не принят соответствующий Указ Президента Российской Федерации, устанавливающий порядок такого опубликования.

Представляется очевидным, что непоследовательность правового регулирования данного вопроса на федеральном уровне и отсутствие единообразной практики применения существенно затрудняют деятельность в сфере муниципального правотворчества.

Учитывая современный уровень развития техники и технологий, а также возможность официального опубликования федерального и регионального законодательства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», полагаем возможным внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ и Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации», разрешающих органам местного самоуправления учреждать сетевые издания, и освобождающих их от регистрации сетевых изданий, учрежденных для опубликования муниципальных нормативных правовых актов. Целесообразно также законодательно допустить возможность создания единого портала для опубликования муниципальных нормативных правовых актов на уровне муниципального района. Реализация данных норм потребует также разработки общих минимальных стандартов организации ознакомления с информацией, опубликованной в сети «Интернет», граждан, не имеющих возможности осуществить такое ознакомление самостоятельно, а также установление единых для всех органов местного самоуправления требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования указанными официальными сайтами - сетевыми изданиями.

12. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов, помимо устава муниципального образования, актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан), актов представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации, входят также и акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Системное толкование положений Федерального закона № 131-ФЗ приводит к выводу, что к органам местного самоуправления могут быть отнесены лишь органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и включенные в структуру органов местного самоуправления уставом муниципального образования. Органы местной администрации не являются органами местного самоуправления и не наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, являясь по сути структурными подразделениями местной администрации, они не вправе издавать правовые акты, как и руководители таких органов, не являющиеся должностными лицами местного самоуправления, наделенными организационно-распорядительными полномочиями уставом муниципального образования. Такая позиция нередко поддерживается и судебной практикой (определение Челябинского областного суда от 11.11.2008г. по делу № 33-9543/2008, определение Челябинского областного суда от 06.09.2010г. по делу № 33-8158/2010 и другие).

Вместе с тем, Бюджетным кодексом Российской Федерации (пункт 2 статьи 154, пункт 1 статьи 158, пункт 1 статьи 217, статья 217¹ и другие) предусмотрено, что финансовые органы (к которым указанным кодексом отнесены органы местной администрации и должностные лица), а также главные распорядители бюджетных средств (среди которых также отраслевые органы местной администрации) собственными правовыми актами устанавливают, соответственно, порядок составления бюджетной отчетности, порядок утверждения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств, являющихся казенными учреждениями, порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи, порядок составления и ведения кассового плана и иные порядки, в том числе и нормативного характера. Указанные нормы прямо противоречат положениям статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ. Практика применения указанных норм Бюджетного кодекса Российской Федерации в Курганской области свидетельствует, что в ряде случаев по указанным вопросам издаются приказы (распоряжения) отраслевых органов местной администрации (финансовых органов), в других — постановления

и распоряжения местной администрации. В первом случае нарушаются нормы Федерального закона № 131-ФЗ и устава муниципального образования, во втором — Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Широкое распространение получила судебная практика, признающая соответствующими действующему законодательству приказы (распоряжения) отраслевых органов местной администрации по управлению муниципальным имуществом (например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2010г. № 18-В10-75, апелляционное определение Мурманского областного суда от 14.01.2015г. по делу № 33-79-2015, постановление ФАС Уральского округа от 30.03.2015г. № Ф09-711/15 и другие). Таким образом, сложившаяся судебная практика прямо противоречит требованиям федерального закона. Происходит отождествление органов местного самоуправления и органов местной администрации — юридических лиц.

К неоднозначной правотворческой и правоприменительной практике приводят и нормы части 3 статьи 2 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Согласно данной норме представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя). Федеральным законодательством к полномочиям представителя нанимателя (работодателя) в отношении муниципальных служащих отнесено издание правовых актов, в том числе нормативного характера (порядок представления сведений о доходах, порядок уведомления о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и другие вопросы). Изложенное приводит к выводу, что указанные нормативные акты должны издавать, например, председатель контрольно-счетного органа муниципального образования, председатель избирательной комиссии муниципального образования либо иные уполномоченные исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя) должностные лица. Но подобное правотворчество прямо противоречит статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ. Кроме того, федеральным избирательным законодательством и законодательством в сфере деятельности контрольно-счетных органов не предусмотрено принятие муниципальных нормативных правовых актов указанными органами и должностными лицами.

Представляется необходимым дальнейшее совершенствование системы муниципальных правовых актов, статуса отраслевых органов местной администрации, должностных лиц местного самоуправления, устранение их «двойного» статуса как юридических лиц и структурных подразделений местной администрации, устранение противоречий в федеральных законах и правоприменительной практике.

13. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличие ошибок юридико-технического характера (подпункт «и» пункта 8 Методики), наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов (подпункт «в» пункта 9 Методики); наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах (подпункт «в» пункта 10 Методики) выявлено следующее.

Статьями 14, 15 Федерального закона № 131-ФЗ установлены вопросы местного значения поселений, муниципальных районов. Вместе с тем, многие из них полностью или частично дублируют друг друга.

Так, частью 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесены: участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ (пункт 39); участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения (пункт 7¹); создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения,

социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (пункт 7²); участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (пункт 8); создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (пункт 10); организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (пункт 11); создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (пункт 12); 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 (пункт 13); обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения (пункт 14); осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (пункт 26); организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (пункт 22); содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства (пункт 28); организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении (пункт 30); осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения (пункт 38); создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (пункт 13¹).

К вопросам местного значения муниципального района частью 1 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ отнесены соответственно: организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года N 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории (пункт 36); участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района (пункт 6¹); разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (пункт 6²); участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района (пункт 7); создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (пункт 18); организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (пункт 19); создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры (пункт 19¹); сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района (пункт 19³ с 1 января 2016 года); обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района (пункт 26); осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (пункт 24); содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг (пункт 17); создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и

среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (пункт 25); организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью (пункт 27); осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального района (пункт 33); создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (пункт 19²).

Следует отметить, что специальными федеральными законами полномочия по решению указанных вопросов местного значения поселений и районов, как правило, не разграничиваются.

Так, Федеральным законом от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» предусмотрены полномочия органов местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности без разграничения уровня муниципалитета. При этом органами местного самоуправления согласно положениям данного федерального закона могут приниматься и нормативные правовые акты. Например, органами местного самоуправления утверждаются схемы размещения нестационарных торговых объектов (далее - схемы). Вместе с тем, возникает вопрос об уровне нормативного регулирования. В различных субъектах Российской Федерации такие схемы утверждаются как местными администрациями муниципальных районов, так и поселений. При этом абсолютно неясно, схемы какого уровня будут иметь приоритет в случае их противоречий друг другу и могут ли они применяться одновременно. В Курганской области Порядком разработки и утверждения органами местного самоуправления Курганской области схем размещения нестационарных торговых объектов, утвержденным приказом Департамента экономического развития, торговли и труда Курганской области от 27 декабря 2010 года № 115-ОД, предусмотрено, что схема муниципального района разрабатывается с учетом схем поселений. Предпринятая попытка исправить недоработки федерального законодательства, думается, не совсем удачна, поскольку нарушает принцип самостоятельности и независимости органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов друг от друга. Не решены и вопросы обязательности учета актов поселений в акте муниципального района, возможности разработки схемы муниципального района в отсутствие принятых схем поселений, разрешения возможных противоречий между ними. Руководствуясь данным приказом, органы местного самоуправления как поселений, так и муниципальных районов Курганской области утверждают соответствующие схемы. Таким образом, дублирование вопроса местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ приводит к противоречивой практике правоприменения.

Аналогичные вопросы возникают при определении полномочий органов местного самоуправления поселений либо муниципальных районов по определению стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, предусмотренных статьей 9 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»; определению расположения помещений, специально предназначенных для розничной продажи продукции средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера, предусмотренных статьей 37 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» и многих других полномочий.

Представляется необходимым проведение мониторинга федерального законодательства на предмет выявления дублирующих вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

Не находят разрешения и давно известные всем правоприменителям проблемы толкования понятий «участие», «создание условий», «обеспечение условий», «организация мер», используемых в определении вопросов местного значения, полномочий органов местного самоуправления. Более того, внесенные в 2014 году в Федеральный закон № 131-ФЗ изменения продолжают развитие указанных негативных проявлений неопределенности и неясности

правовых норм (к вопросам местного значения городского поселения отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов). По существу указанные понятия содержат коррупциогенный фактор — юридико-лингвистическую неопределенность, поскольку их содержание в законодательстве Российской Федерации не раскрыто.

14. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта (подпункт «а» пункта 9 Методики), наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения; (подпункт «а» пункта 10 Методики) выявлено следующее.

Статьями 18, 19 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон, за исключением случаев, установленных частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16, частью 2 статьи 16² настоящего Федерального закона. Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным в соответствии с настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Вместе с тем, на федеральном уровне распространено законодательное регулирование полномочий органов местного самоуправления, не отнесенных к вопросам местного значения.

Так, статьей 32¹³ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по определению видов обязательных работ и перечня организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы. Согласно статье 49 Уголовного кодекса Российской Федерации органами местного самоуправления определяются виды обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, а по статье 50 кодекса - места для отбывания осужденными исправительных работ. Статьей 303 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по осуществлению регистрации трудовых договоров, заключаемых работодателями - физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, с работниками. Статьями 225, 230 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по постановке на учет бесхозяйного имущества, принятию мер к розыску собственника безнадзорного животного. Статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 года № 258-ФЗ) предусмотрено право органов местного самоуправления городского округа (при отсутствии полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления поселений) на принятие решения о сносе самовольной постройки. Статьей 58 Налогового кодекса Российской Федерации предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по осуществлению приема денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка. Статьей 12 Федерального закона от 21 ноября 1995 года №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» предусмотрено участие органов местного самоуправления в обсуждении и решении вопросов размещения на подведомственных территориях ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Статьей 8 Федерального закона от 7 июля 2003 года №112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» предусмотрено ведение органами местного самоуправления похозяйственных книг. Федеральным законом от 25 октября 2001 года №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предусмотрено распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности до ее разграничения. Статьей 18 Федерального закона от 24 июля 2009 года №212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного

медицинского страхования» на органы местного самоуправления возложено осуществление приема страховых взносов от плательщиков страховых взносов — физических лиц при отсутствии банка. Статьей 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 года №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления отнесено участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов. Статьей 7 Федерального закона от 23 февраля 2013 года №15-ФЗ «О охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» предусмотрено участие органов местного самоуправления в реализации мероприятий по охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака на территориях муниципальных образований; информирование населения о масштабах потребления табака на территории соответствующего муниципального образования, о реализуемых и (или) планируемых мероприятиях по сокращению его потребления, в том числе на основании мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий, направленных на предотвращение воздействия окружающего табачного дыма и сокращение потребления табака. Статьей 31 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусмотрено установление органами местного самоуправления ограничительных мероприятий (карантина) (на этой основе полномочия органов местного самоуправления закреплены различными санитарными правилами). Указанные правовые нормы прямо противоречат положениям статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Представляется, что такие полномочия должны быть отнесены к полномочиям соответствующих органов государственной власти, а при необходимости — переданы на осуществление органам местного самоуправления отдельными законами в установленном порядке.

Вместе с тем, судебная практика, как правило, признает необходимость исполнения органами местного самоуправления требований федерального законодательства без соответствующей передачи финансовых средств (межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета.

Так, широко распространена судебная практика по обжалованию межрайгорпрокурорами бездействия органов местного самоуправления по неутверждению мест для отбывания осужденными исправительных работ (апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 24.04.2014г. № 33-283/2014, апелляционное определение Волгоградского областного суда от 07.02.2014г. по делу № 33-1711/2014, апелляционное определение Тамбовского областного суда от 24.06.2013г. по делу № 33-1855 и другие). Причем в ряде случаев суды признают необходимость указания в правовых актах количества мест у работодателя, квотированных для отбывания исправительных работ. Следует учесть, что федеральное законодательство не наделяет органы местного самоуправления какими-либо властными полномочиями в указанной сфере, а в отношении работодателей не устанавливает обязанность квотировать рабочие места для соответствующих категорий осужденных граждан. В результате органы местного самоуправления во исполнение судебных решений и актов прокурорского реагирования вынуждены определять местом отбывания наказания местную администрацию поселения. Такая ситуация безусловно снижает авторитет публичной власти на местах.

Выявляются полномочия органов местного самоуправления вне рамок вопросов местного значения и в подзаконных нормативных актах.

Так, согласно пункту 8 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 47 орган местного самоуправления вправе принимать решение о признании частных жилых помещений, находящихся на соответствующей территории, пригодными (непригодными) для проживания граждан, и делегировать комиссии полномочия по оценке соответствия этих помещений установленным в этом Положении

требованиям и по принятию решения о признании этих помещений пригодными (непригодными) для проживания граждан. Судебной и правоприменительной практикой, несмотря на отсутствие указанных полномочий в Жилищном кодексе Российской Федерации, презюмируется обязанность органов местного самоуправления по организации обследования жилых помещений, находящихся в частной собственности (например, обзор судебной практики, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 29.04.2014г.).

Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713, предусмотрено, что документ, подтверждающий ведение гражданином кочевого и (или) полукочевого образа жизни, выдается органом местного самоуправления соответствующего муниципального района в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Подобных полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов федеральными законами не установлено. Не относится данный вопрос и к вопросам местного значения муниципального района, предусмотренным статьей 15 Федерального закона № 131-ФЗ.

Пунктом 47 Правил осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 года № 9 установлено, что постоянно или временно проживающие иностранные граждане в Российской Федерации, которые временно покинули место проживания в связи с возникновением в этом месте чрезвычайной ситуации, проведением на территории, на которой они проживают, контртеррористической операции либо введением на указанной территории чрезвычайного или военного положения и которые находятся в месте временного размещения, подлежат постановке на учет по месту пребывания в соответствии с настоящими Правилами. Принимающей стороной в данном случае является орган местного самоуправления, на территории которого находится место временного размещения для иностранных граждан или лиц без гражданства.

Для принимающей стороны Правилами установлены определенные обязанности по заполнению документов, их направлению в уполномоченный федеральных орган исполнительной власти и иные обязанности, не предусмотренные федеральными законами в качестве полномочий органов местного самоуправления и не отнесенные к вопросам местного значения.

Межотраслевыми правилами по охране труда при эксплуатации газового хозяйства организаций, утвержденными постановлением Минтруда России от 12 мая 2003 года № 27 предусмотрено получение письменного разрешения местного органа самоуправления на проведение земляных и буровых работ, связанных с ремонтом подземных газопроводов и сооружений на них, а также изготовление плана (схемы) с указанием расположения и глубины заложения подземных коммуникаций. Указанными правилами предусмотрено также утверждение органами местного самоуправления правил производства земляных и ремонтных работ на проездах. Федеральным законом № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения отнесен вопрос организации газоснабжения населения в границах поселения, а муниципального района — организация газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации. Предусмотренные указанными правилами по охране труда полномочия не связаны с решением вопросов местного значения, а также не предусмотрены Федеральным законом от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

Межотраслевыми правилами по охране труда при эксплуатации водопроводно-канализационного хозяйства», утвержденными постановлением Минтруда России от 16 августа 2002 года № 61, установлено получение разрешения-ордера в местном органе самоуправления при проведении долговременных работ, за исключением аварийных, до их начала. Возникает вопрос обоснования правомерности такого регулирования, аналогичный вышеуказанным.

Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными

постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170, предусмотрен ряд полномочий органов местного самоуправления в сфере благоустройства: установка памятных досок на фасадах зданий, объясняющие названия отдельных городских проездов, площадей, улиц, по решению местных органов самоуправления; принятие периодичности уборки тротуаров; утверждение образцов урн, устанавливаемых на территории домовладения; согласование изменения оформления балконов и установки новых кронштейнов для крепления цветочных ящиков. Вместе с тем, следуя позиции Федерального закона № 131-ФЗ, такие полномочия должны устанавливаться правилами благоустройства территории поселения, а не актами федеральных органов исполнительной власти.

Постановлением Минтруда России от 29 марта 2002 года № 25 предусмотрено принятие главами местных администраций распоряжений о направлении несовершеннолетнего на полное государственное обеспечение до завершения образования и закреплении за ним жилой площади или права на жилую площадь. Вместе с тем, обеспечение детей-сирот жилыми помещениями федеральными законами отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такие полномочия могут осуществляться органами местного самоуправления только в случае их передачи в установленном законом порядке.

Постановлением Главного государственного врача Российской Федерации от 11 июля 2007 года № 47 органам местного самоуправления рекомендовано организовать комплексные проверки организаций, осуществляющих деятельность по производству и реализации средств по уходу за автотранспортом с целью недопущения использования метанола при их производстве и продаже населению. Указанные положения также не соответствуют требованиям специальных федеральных законов.

Не приведено в соответствие с Федеральным законом от 17 сентября 1998 года № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», исключая полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере, постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 34 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.3.2367-08».

СанПиН 2.6.1.2523-09, утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации 7 июля 2009 года № 47, установлены полномочия органов местного самоуправления по оценке радиационной безопасности по следующим показателям: характеристика радиоактивного загрязнения окружающей среды; анализ обеспечения мероприятий по радиационной безопасности и выполнения норм, правил и гигиенических нормативов в области радиационной безопасности; вероятность радиационных аварий и их масштаб; степень готовности к эффективной ликвидации радиационных аварий и их последствий; анализ доз облучения, получаемых отдельными группами населения от всех источников ионизирующего излучения; число лиц, подвергшихся облучению выше установленных пределов доз облучения. Вместе с тем, обеспечение радиационной безопасности не отнесено к вопросам местного значения муниципальных образований.

Порядок, условия и способы захоронения производственных отходов с высокой удельной активностью природных радионуклидов согласно СанПиН 2.6.1.2800-10 «Гигиенические требования по ограничению облучения населения за счет источников ионизирующего излучения» и СП 2.6.1.2612-10 «Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности» устанавливаются органами местного самоуправления. Вместе с тем, к вопросам местного значения муниципального района отнесена только организация утилизации и переработки промышленных отходов, но не регулирование порядка, условий и способов захоронения производственных отходов. Кроме того, согласно пункту 1 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» условия и способы захоронения производственных отходов должны регулироваться законодательством Российской Федерации, а не муниципальными правовыми актами.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 августа 2014 года № 50 «Об утверждении СанПиН 3.2.3215-14 «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации» к полномочиям органов

местного самоуправления отнесено обеспечение органами местного самоуправления и юридическими лицами учета и регистрации собак, регулирование численности бродячих собак путем их отлова и содержания в специальных питомниках. Данная норма прямо противоречит Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно пункту 33 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» оплата жилых помещений и коммунальных услуг производится лицом, признанным беженцем, по ставкам и тарифам, установленным органом местного самоуправления для жилых помещений социального использования по месту расположения жилого помещения. Данные нормы не соответствуют установленным федеральным законом полномочиям органов местного самоуправления в сфере установления тарифов в жилищно-коммунальной сфере.

Пунктом 17 Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1997 года № 490 установлено, что в случае обнаружения забытых вещей исполнитель обязан немедленно уведомить об этом владельца вещей. Если лицо, имеющее право потребовать забытую вещь, или место его пребывания неизвестны, исполнитель обязан заявить о находке в полицию или орган местного самоуправления. При этом федеральным законодательством не установлено полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере отношений.

Положением о порядке консервации земель с изъятием их из оборота, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2002 года № 830, установлено, что решения о консервации земель, находящихся в частной собственности, принимаются в отношении земель сельскохозяйственного назначения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а в отношении земель иного целевого назначения - органами местного самоуправления. При этом к вопросам местного значения данные полномочия не относятся.

Правилами по киноvideообслуживанию населения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 1994 года № 1294, установлено, что порядок снижения цен на билеты на детские сеансы, устанавливается органами местного самоуправления. Очевидно, что принятие таких решений возможно только в отношении муниципальных учреждений, либо путем субсидирования частных организаций. При этом обязанности принятия органами местного самоуправления таких бюджетных обязательств федеральными законами не предусмотрено.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 9 октября 2013 года № 52 «Об утверждении СП 3.1.7.3107-13 «Профилактика лихорадки Западного Нила» предусмотрены полномочия органов местного самоуправления, в частности по выявлению, диагностике, своевременной госпитализации и лечению больных ЛЗН; лабораторно-диагностическому обследованию больных, имеющих схожую с ЛЗН симптоматику в эпидемический сезон;

лабораторному обследованию на ЛЗН (с помощью ПЦР) доноров крови и органов для трансплантации в эпидемический сезон на территориях с высоким уровнем эпидемического риска при регистрации случаев ЛЗН с поражением центральной нервной системы; регистрации, учету случаев заболевания ЛЗН и статистическому анализу заболеваемости; информированию органов, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о случаях заболеваний ЛЗН;

подготовке медицинских работников по вопросам клиники, лабораторной диагностики, эпидемиологии и профилактики ЛЗН; гигиеническому обучению населения мерам профилактики ЛЗН; проведению профилактических дезинсекционных мероприятий в медицинских организациях по энтомологическим и зоопаразитологическим показаниям, содержанию организаций в санитарно-техническом состоянии, препятствующем размножению

переносчиков инфекции. Очевидно, что данные функции и мероприятия к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения отнесены быть не могут.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 1997 года № 1348 «О создании и порядке ведения регистра жилых домов, строящихся на территориях субъектов Российской Федерации» предусмотрено создание органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления за счет соответствующих бюджетов соответствующего регистра жилых домов. К полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения такие полномочия не отнесены.

Правилами принятия решений о размещении и сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 1997 года № 306, предусмотрено принятие органами местного самоуправления решений о месте размещения и сооружении объектов местного значения, что не согласуется с требованиями земельного законодательства Российской Федерации и полномочиями органов местного самоуправления в указанной сфере деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 21 ноября 1994 года № 2093 «О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления» предоставлено право главам исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов в случае невозможности исполнения полномочий главой местного самоуправления (главой администрации, мэром, старостой и т.п.) в течение длительного периода (более четырех месяцев подряд) назначать исполняющего обязанности главы местного самоуправления и решать вопрос о проведении досрочных выборов главы местного самоуправления. Положения данного Указа прямо противоречат требованиям федерального законодательства о выборах, о местном самоуправлении.

Полагаем также, что приведенный перечень подзаконных нормативных актов, регулирующих полномочия органов местного самоуправления иначе, чем это предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ, специальными федеральными законами, не является исчерпывающим.

15. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения; (подпункт «а» пункта 10 Методики) выявлено следующее.

Статьей 17¹ Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно статье 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) муниципальный контроль - деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Таким образом, нормы указанных федеральных законов частично противоречат друг другу. Если Федеральный закон № 131-ФЗ допускает осуществление муниципального контроля за соблюдением требований, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае отнесения федеральными законами соответствующих видов контроля к полномочиям органов местного самоуправления (любыми федеральными законами), то Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает контрольные полномочия органов местного самоуправления за соблюдением требований, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации только в случае, если соответствующие виды муниципального контроля отнесены к вопросам местного значения (например, муниципальный жилищный контроль, муниципальный лесной контроль, муниципальный земельный контроль). В иных же случаях возможен муниципальный контроль только за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Судебная практика придерживается позиции, предусмотренной статьей 17¹ Федерального закона № 131-ФЗ (например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.05.2012г. № 1-АПГ12-6, допустившее правомерным осуществление муниципального контроля в области торговой деятельности за исполнением требований не только муниципальных актов, но и федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации). Аналогичная позиция прослеживается и в большинстве актов органов местного самоуправления.

Представляется, что в целях формирования единообразной практики правоприменения целесообразно внесение изменений в федеральное законодательство.

Необходимо отметить, что в ряде случаев контрольные полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти дублируют друг друга (земельный контроль, контроль в области торговой деятельности, контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых). Если в отношении земельного контроля порядок взаимодействия органов местного самоуправления и уполномоченных федеральных органов установлен Правительством Российской Федерации (постановление от 26 декабря 2014 года № 1515), то в отношении иных видов контроля такой порядок взаимодействия не установлен, что может вызвать вопросы «конкуренции полномочий» при составлении ежегодных планов проверок. Не находит отражение в специальных федеральных законах и предмет муниципального контроля в указанных случаях. Представляется целесообразным исключить полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля в указанных сферах деятельности.

В отношении муниципального контроля за предоставлением обязательного экземпляра необходимо также отметить, что согласно статье 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» порядок осуществления контроля за представлением обязательного экземпляра определяется Правительством Российской Федерации. До настоящего времени такой порядок не определен.

Значительные вопросы в правоприменении вызывает и отсутствие общих правил осуществления муниципального контроля в отношении граждан (физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями). Отсутствие нормативного регулирования на федеральном уровне приводит к принципиальным отличиям в регулировании порядка осуществления муниципального контроля одного и того же вида в отношении физических лиц. В ряде случаев в муниципальных актах предусматривается возможность проведения ежемесячных плановых проверок одних и тех же граждан, в других — только внеплановых, в третьих — по аналогии с контролем в отношении юридических лиц. Представляется, что общие принципы (подходы) к осуществлению муниципального контроля в отношении граждан должны быть едиными на всей территории Российской Федерации независимо от конкретного

муниципального образования. Тем более, что применительно к государственному земельному надзору нормы Федерального закона № 294-ФЗ в настоящее время фактически распространены и на контрольные мероприятия в отношении граждан (статьи 71, 71¹ Земельного кодекса Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 года № 1).

16. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличие о) наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Многочисленные споры в судебной и правоприменительной практике вызывает регулирование гарантий выборных должностных лиц местного самоуправления.

Согласно части 5¹ статьи 49 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно разъяснял, что вопросы гарантий выборным лицам не относятся к нормам трудового законодательства (например, Постановление от 27 июня 2013г. № 15-П). Вместе с тем, очевидно, что лица, осуществляющие публичную деятельность на постоянной основе, должны быть обеспечены, в том числе, и правом на вознаграждение за свою деятельность, и правом на отдых. Возникают вопросы о пределах правового регулирования субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований в отсутствие законодательных актов субъектов Российской Федерации (например в Курганской области).

Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации исходит из необходимости самостоятельного регулирования органами местного самоуправления указанных гарантий на основе федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, при этом субъектам Российской Федерации недопустимо устанавливать императивные нормы об условиях, размерах и видах гарантий, порядке их выплаты. Законодательными актами субъектов Российской Федерации может быть урегулирован только перечень возможных для установления органами местного самоуправления условий труда, оплаты и гарантий деятельности депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (определения Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2013г. № 55-АПГ12-7, от 28.08.2013г. № 48-АПГ13-10 и другие). Сложившаяся судебная практика свидетельствует о возможности установления таких гарантий только на период осуществления соответствующих полномочий, но не после их осуществления (определения Верховного Суда Российской Федерации от 28.08.2013г. № 48-АПГ13-1, от 11.04.2012г. № 1-АПГ12-2 и другие).

Однако в некоторых случаях Верховный Суд Российской Федерации признает право законодателей субъектов Российской Федерации на установление конкретных размеров таких гарантий. Так, в определении Верховного Суда Российской Федерации от 05.02.2014г. № 74-АПГ13-37 сделан вывод о правомерности регулирования законом субъекта Российской Федерации длительности основного и дополнительного отпусков, установления обязательного государственного страхования, условий выплаты пенсии за выслугу лет, условий выплаты компенсации до нового трудоустройства после прекращения полномочий (то есть гарантии, предоставляемой после осуществления полномочий).

Такая противоречивая судебная практика в отношении сходных по содержанию законодательных актов различных субъектов Российской Федерации ведет к существенным различиям в статусе указанных категорий лиц в субъектах Российской Федерации, наделенных по сути сходными полномочиями, и в конечном итоге к неопределенности публичного статуса выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований.

Кроме того, неоднозначна судебная практика по возможности собственного регулирования органами местного самоуправления гарантий рассматриваемой категории лиц в

отсутствие закона субъекта Российской Федерации. Так, в апелляционном определении Вологодского областного суда от 10.06.2015г. по делу № 33-2934/2015 сделан вывод о том, что поскольку в федеральном и областном законодательстве гарантий в виде доплаты к пенсии для депутатов муниципальных образований, исполняющих свои полномочия на постоянной основе, не предусмотрено, положения Устава муниципального образования приняты за пределами компетенции представительного органа муниципального образования. Аналогичный вывод сделан в определении Ульяновского областного суда от 30.07.2013г. по делу № 33-2661/2013. В противоречие с указанными выводами в определении Верховного суда Республики Алтай от 26.03.2014г. по делу № 33-175 сделан вывод о том, что законодательство Российской Федерации не исключает возможности установления уставами муниципальных образований иных, дополнительных гарантий депутатам, предоставление которых связано с прекращением, в том числе досрочным, депутатских полномочий, не связанным с виновным поведением.

В некоторых случаях суды склоняются к возможности установления таких гарантий с учетом принципов самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов, иными словами к недопустимости установления органами местного самоуправления расходных обязательств, исполнение которых не будет обеспечено собственными средствами местного бюджета (апелляционные определения Челябинского областного суда от 11.08.2014г. по делу № 11-7771/2014, от 07.08.2014г. по делу № 11-7973/2014, решение Брянского областного суда от 29.02.2016 г. и другие).

В целях формирования единообразной практики предоставления гарантий деятельности указанных категорий лиц представляется целесообразным установление общих принципов регулирования (перечня основных гарантий и общих условий их предоставления) федеральным законом, установление дополнительных гарантий — законами субъектов Российской Федерации и конкретизацию размеров таких гарантий и порядка их предоставления в уставах муниципальных образований и (или) решениях представительных органов муниципальных образований.

17. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе любого муниципального образования должен быть определен срок полномочий представительного органа муниципального образования. Согласно части 3 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Согласно части 8 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом (к которым не отнесено изменение порядка формирования представительного органа муниципального района). Согласно части 8 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Практически во всех субъектах Российской Федерации в результате применения данных норм, в законах, уставах муниципальных районов установлены конкретные сроки полномочий представительных органов муниципальных районов, формируемых делегированным способом.

Вместе с тем, отдельные положения Федерального закона № 131-ФЗ свидетельствуют о законодательной невозможности установления такого срока полномочий. Так, исходя из смысла

части 5 статьи 35, части 10² статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутаты представительных органов поселений избираются в представительный орган муниципального района на срок полномочий депутатов поселенческого уровня. Кроме того, в случае «обратного перехода» к избранию депутатов представительного органа муниципального района на муниципальных выборах такие выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу соответствующего закона субъекта Российской Федерации (то есть фактически происходит досрочное прекращение полномочий представительного органа при отсутствии предусмотренных федеральным законом оснований). В случае осуществления полномочий представительного органа поселения сходом граждан избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения (такой срок не связан со сроком полномочий представительного органа муниципального района).

Учитывая неоднозначные положения Федерального закона № 131-ФЗ, представляется необходимой во избежание коллизий корректировка указанных законоположений.

18. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения сельских поселений не отнесено осуществление муниципального земельного контроля. Указанный вопрос местного значения, предусмотренный для городских поселений, в случае неотнесения законом субъекта Российской Федерации к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с частью 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ, на территориях сельских поселений решается органами местного самоуправления соответствующего муниципального района.

Вместе с тем частью 3 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления городских и сельских поселений осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городских и сельских поселений объектов земельных отношений, а органы местного самоуправления муниципального района осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений.

Законом Курганской области от 25 декабря 2014 года № 108 «О закреплении за сельскими поселениями вопросов местного значения городских поселений» осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения закреплено за сельскими поселениями. Таким образом, противоречий в законодательном регулировании не возникает.

Вместе с тем, в случае отсутствия соответствующего закона субъекта Российской Федерации возникает противоречие между нормами Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ по вопросу разграничения указанного вопроса местного значения между муниципальным районом и сельскими поселениями, входящими в его состав.. Представляется, что положения Земельного кодекса Российской Федерации подлежат корректировке в целях устранения правовой коллизии.

Аналогичные коллизии в части полномочий органов местного самоуправления различного уровня имеются и в иных специальных федеральных законах (Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие).

19. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно части 7¹ статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, иное лицо, замещающее муниципальную должность, должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами. Полномочия

депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, иного лица, замещающего муниципальную должность, прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Учитывая, что глава муниципального образования является выборным должностным лицом в силу статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ, указанные нормы должны распространяться и на главу муниципального образования.

Вместе с тем, специальные нормы Федерального закона № 131-ФЗ, регулирующие основания и порядок досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, подобных норм не содержат, а по-иному регулируют досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования в случае несоблюдения антикоррупционных ограничений и обязанностей.

Так, в перечне оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования (части 6, 6¹ статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ) отсутствует такое основание как несоблюдение соответствующих антикоррупционных ограничений, запретов, неисполнение обязанностей. Более того, несоблюдение указанных ограничений и запретов является основанием для удаления главы муниципального образования в отставку, а не безусловного досрочного прекращения его полномочий. Само удаление в отставку в силу статьи 74 Федерального закона № 131-ФЗ является правом представительного органа муниципального образования, а не его обязанностью.

В целях исключения правовой коллизии необходима корректировка указанных законоположений.

20. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе, осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

Вместе с тем, соответствующие федеральные законы, предусматривающие внешнеэкономическую и международную деятельность органов местного самоуправления, до настоящего времени не приняты, соответственно указанное полномочие не может быть реализовано. В целях исключения пробела необходимо принятие соответствующего федерального закона.

21. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Статьями 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения соответственно муниципального района, городского округа отнесено, в том числе, организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией; организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией. При этом указанные нормы вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Данный Федеральный закон до настоящего времени не принят.

Следовательно, соответствующие полномочия у органов местного самоуправления отсутствуют, в федеральном законодательстве имеется пробел.

22. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Вместе с тем, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» не предусмотрено создание закрытых акционерных обществ, такая форма обществ была заменена в 2014 году на непубличные акционерные общества. Таким образом, указанные полномочия органов местного самоуправления не могут быть реализованы без внесения изменений в статью 68 Федерального закона № 131-ФЗ. Правовая коллизия подлежит устранению.

23. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Согласно статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Учитывая положения статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года № 1 «О некоммерческих организациях» регистрация как юридического лица производилась именно в форме некоммерческой организации (любого его вида, в том числе органа общественной самодеятельности, некоммерческого партнерства и так далее по выбору граждан).

Вместе с тем, пп. 2 п.3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрена деятельность территориального общественного самоуправления как юридического лица только в форме общественной организации (то есть организации, основанной на членстве).

В целях устранения правовой коллизии необходимо внесение соответствующих изменений в федеральные законы.

24. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю коллизия норм права (подпункт «з» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Пп. 6 пункта 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Согласно пункту 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ на публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься, в том числе, проекты планов и программ развития муниципального образования. Пунктом 10 статьи 35 указанного федерального закона к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований отнесены, в том числе, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.

Вместе с тем, ни в одном федеральном законе не раскрыто понятие «планов» и «программ развития» муниципального образования. Более того, Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», содержащий такие понятия, признан утратившим силу в связи со вступлением в силу Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрена разработка стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана ее реализации, а не программ и планов развития, причем только на уровне городских округов и муниципальных районов.

Кроме того, Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 28

июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрено принятие местными администрациями муниципальных программ в рамках исполнения местного бюджета.

Таким образом, в целях устранения правовых коллизий представляется необходимым внести корректировки в используемый Федеральным законом № 131-ФЗ понятийный аппарат (понятия «планы» и «программы развития»).

Аквакультура (рыбоводство)

Доклад подготовлен Департаментом агропромышленного комплекса Курганской области.

Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает правовые основы регулирования в области аквакультуры (рыбоводства), в том числе в части защиты прав и интересов физических лиц и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную деятельность в данной области.

Анализ правоприменения нормативных правовых актов в сфере аквакультуры (рыбоводства) показывает, что в целом правовое регулирование данной сферы является необходимым и достаточным.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлены проблемы, требующие законодательного решения.

В Курганской области имеется около 3000 водоемов — это озера, реки и водохранилища. И несмотря на такое большое количество водоемов, на протяжении уже 2-х лет, в Курганской области не проводилось ни одного конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства и заключении такого договора, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 года № 264.

Правительством Курганской области создана комиссия по определению границ рыболовных и рыбопромысловых участков для последующего проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении таких участков в долгосрочное пользование (далее - комиссия). Вместе с тем у комиссии при исполнении своих полномочий по определению границ рыболовных и рыбопромысловых участков возникает ряд проблем.

Согласно приказам Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 22 марта 2013 года № 143 «Об утверждении Порядка определения границ рыбопромысловых участков» и от 11 марта 2015 года № 94 «Об утверждении Порядка деятельности комиссии по определению границ рыболовных участков» комиссия при рассмотрении предложений о границах рыбопромысловых и рыболовных участков учитывает заключения научных организаций, осуществляющих деятельность в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в области аквакультуры (рыбоводства).

Решение комиссии оформляется протоколом, к которому прилагаются сведения о рыболовных участках с указанием, в том числе, вида водопользования, предусмотренного Водным кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 38 Водного кодекса Российской Федерации, исходя из условий представления водных объектов в пользование, водопользование подразделяется на совместное и обособленное.

Согласно статье 5 Федерального закона от 2 июля 2013 года № 148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для целей аквакультуры (рыбоводства) допускается осуществление всех видов водопользования. Однако, не указано, какой орган исполнительной власти должен определять вид водопользования для водных объектов, используемых для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

Учитывая, что водные объекты находятся в федеральной собственности, возникает вопрос об источнике финансирования работ по исследованию водных объектов для подготовки заключения о пригодности их для рыболовства и аквакультуры.

Вместе с тем, существует неясность в содержании заключения научной организации, сроке его действительности и в действии комиссии при отсутствии заключения научной организации.

Необходимо безотлагательно принять меры по урегулированию вопроса об органе, который должен определять вид водопользования и осуществлять работу по исследованию водных объектов территориальными управлениями Федерального агентства по рыболовству на безвозмездной основе.

При анализе действия Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается», приказа Росрыболовства от 18 апреля 2013 года № 287 «Об организации работ по предоставлению в пользование водных биологических ресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, а также организации контроля за освоением объемов их добычи (вылова)» по показателю наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов (подпункт «о» пункта 8 Методики), также установлена необходимость их корректировки.

При заключении договоров пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается, в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, общий допустимый улов которых не устанавливается» (далее - постановление Правительства РФ № 643) не закреплена безусловная обязанность органа государственной власти руководствоваться рекомендованными объемами вылова водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, в связи с чем между заявителями и уполномоченным органом государственной власти возникают разногласия.

В рамках постановления Правительства РФ № 643 используются такие понятия, как «научные исследования», «общих допустимых уловов водных биоресурсов», а такое понятие, как «рекомендованные объемы добычи (вылова) водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации», в данном постановлении не закреплено.

В связи с этим, заявители считают, что уполномоченный орган обязан заключать договор именно на тот объем, который указан в заявлении. Этой позиции придерживается Арбитражный суд Западно-Сибирского округа от 6 апреля 2015 года № Ф04-15017/2014 по делу № А70-2765/2014; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2015 года № 304-КГ15-8219 по делу № А70-2765/2014.

Вместе с тем, ФАС Западно-Сибирского округа от 24 сентября 2013 года по делу №А03-17248/2012, Седьмого арбитражного апелляционного суда от 3 декабря 2013 года по делу №А03-539/2013 придерживаются другого мнения, а именно: договор вылова водных биоресурсов должен заключаться на тот объем, который уполномоченный орган считает допустимым, безусловно в пределах того объема, который рекомендуется научными организациями.

Предлагаем в постановлении Правительства РФ № 643:

четко закрепить механизм действий уполномоченного органа в части принятия решения о заключении договора либо об отказе в заключении договора пользования водными биоресурсами;

закрепить понятие «рекомендуемые объемы вылова водных биологических ресурсов».

Кроме того, в Курганской области имеется такой ценный вид водного биологического ресурса, как артемия на стадии цист. На территории области сложилась тяжелая криминогенная ситуация в части добычи этого ценного биоресурса.

На сегодняшний день зафиксировано 128 нарушений Правил рыболовства, задержано порядка 60 тонн цист артемии. Выявлено 8 грубых нарушений действующего законодательства, материалы по которым переданы в правоохранительные органы с целью проверки по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 256 Уголовного кодекса Российской Федерации «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов».

Учитывая, что цена за 1 кг цист артемии достигает 30\$ (при экспорте в Китай или Таиланд) и 150\$ (при экспорте в страны Европы), интерес к данному водному биоресурсу очень высок как среди местных жителей, так и среди приезжих из других регионов Российской Федерации.

Практика возбуждения уголовных дел против гражданина, задержанного за подозрение в незаконной добыче водных биологических ресурсов, показывает, что следственными органами при выборе статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, по которой возбуждается уголовное дело, не принимается во внимание статья 158 Уголовного кодекса Российской Федерации «Кража».

Для привлечения подозреваемого лица к ответственности по статье 256 Уголовного кодекса Российской Федерации необходимо зафиксировать правонарушение непосредственно при незаконной добыче цист артемии, с фотовидеофиксацией совершения данного правонарушения, что практически невозможно.

Поэтому для предотвращения незаконной добычи артемии (на стадии цист) считаем целесообразным инициировать дополнение в Уголовный кодекс Российской Федерации статьи 191.2 «Приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно добытого (выловленного) водного биологического ресурса» или расширить правоприменение части 1 статьи 256 Уголовного кодекса Российской Федерации, дополнив ее подпунктом «д» следующего содержания: «д) в непосредственной близости от водоема.».

Кроме того, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, квалифицируемая по статье 256 Уголовного кодекса Российской Федерации, является одним из основных видов преступлений, совершаемых в сфере пользования водными биологическими ресурсами, и в силу статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации относится к преступлениям небольшой тяжести. При этом в статье 256 Уголовного кодекса Российской Федерации не дано определение понятия крупного ущерба, являющегося одним из квалифицирующих признаков, установленных в пункте «а» части 1 данной статьи, что затрудняет ее применение.

Принимая во внимание, что указанные деяния являются противоправными посягательствами, представляющими угрозу экономической безопасности государства в сфере пользования водными биологическими ресурсами, сопряженными с нанесением значительного ущерба экономическим интересам Российской Федерации, предлагаем ужесточить уголовную ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов, предусмотрев увеличение санкции по статье 256 Уголовного кодекса Российской Федерации и определение крупного и особо крупного размера ущерба, нанесенного незаконной добычей (выловом) водных биологических ресурсов.

Необходимо создать эффективную систему управления внутренними водоемами, предусмотрев возможность передачи полномочий, касающихся деятельности на внутренних замкнутых водоемах, субъектам Российской Федерации.

Предлагаем часть 1 статьи 45 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» изложить в следующей редакции: «1. Искусственное воспроизводство водных биоресурсов обеспечивается федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства и подведомственными ему федеральными государственными бюджетными учреждениями, на внутренних замкнутых водоемах - органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на основании государственных контрактов или договоров на выполнение работ по искусственному воспроизводству водных биоресурсов в соответствии с планами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в

области рыболовства. Порядок подготовки и утверждения планов искусственного воспроизводства водных биоресурсов устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства, на внутренних замкнутых водоемах - органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации».

Осуществление капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах

Доклад подготовлен Департаментом строительства, госэкспертизы и жилищно-коммунального хозяйства Курганской области.

Анализ правоприменения нормативных правовых актов в сфере осуществления капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах показывает, что в целом правовое регулирование данной сферы является необходимым и достаточным.

В соответствии с частью 2 статьи 190 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) основанием для перечисления региональным оператором средств по договору на оказание услуг и (или) выполнение работ по проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме является акт приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ. Такой акт приемки должен быть согласован, в том числе с лицом, которое уполномочено действовать от имени собственников помещений в многоквартирном доме (в случае, если капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится на основании решения собственников помещений в этом многоквартирном доме).

Вместе с тем, предлагаем урегулировать право регионального оператора не согласовывать акты приемки оказанных услуг и (или) выполненных работ с собственниками помещений в многоквартирном доме в случае, если собственниками такого дома в течение трех месяцев с момента получения предложения регионального оператора о проведении капитального ремонта не принято решение о проведении капитального ремонта, а капитальный ремонт такого дома проводится региональным оператором на основании решения органа местного самоуправления.

В 2015 году Некоммерческой организацией «Региональный фонд капитального ремонта многоквартирных домов Курганской области» (далее - Региональный оператор, Фонд) рассматривались различные обращения по вопросам применения правовых актов в сфере капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Рассмотрено 40 обращений по вопросам применения критериев очередности проведения капитального ремонта, реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и исполнения ст. 189 ЖК РФ 17 обращений по вопросам применения норм ЖК РФ при формировании фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме на специальном счете, 123 обращения по вопросам формирования фондов капитального ремонта многоквартирных домов на счете регионального оператора, в том числе 13 заявителям разъяснены положения жилищного законодательства о переходе к новым собственникам помещений в многоквартирных домах неисполненных предыдущими собственниками обязательств по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в соответствующих многоквартирных домах.

Также рассмотрено 8 обращений граждан о применении законодательства, регламентирующего предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан при оплате взносов на капитальный ремонт.

Специальная оценка условий труда

Доклад подготовлен Главным управлением по труду и занятости населения Курганской области.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 426-ФЗ «О специальной оценке условий

труда» (далее - Федеральный закон №426-ФЗ) устанавливает правовые и организационные основы и порядок проведения специальной оценки условий труда, определяет правовое положение, права, обязанности и ответственность участников специальной оценки условий труда.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

Пунктом 4 статьи 3 Федерального закона №426-ФЗ предусматривается, что проведение специальной оценки условий труда в отношении условий труда государственных гражданских служащих и муниципальных служащих регулируется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе и о муниципальной службе.

До настоящего времени в законодательстве о государственной гражданской службе отсутствуют требования о проведении специальной оценки условий труда государственных и муниципальных служащих, отсутствуют особенности ее проведения в отношении отдельных государственных служб, а также отсутствует указание в законодательстве о государственной гражданской службе на возможность проведения специальной оценки в соответствии с порядком, утвержденным Федеральным законом №426-ФЗ, то ее проведение на рабочих местах государственных и муниципальных служащих в настоящее время не регламентировано.

Федеральным законом 1 мая 2016 года №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и Федеральный закон «О специальной оценке условий труда» (далее - Федеральным законом №136-ФЗ) были внесены изменения в статью 11 Федерального закона №426-ФЗ, которые позволяют работодателям подавать декларации в отношении рабочих мест, условия труда на которых по результатам исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных производственных факторов признаны оптимальными или допустимыми.

В отношении рабочих мест, условия труда на которых на 1 мая 2016 года по результатам исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных производственных факторов признаны оптимальными или допустимыми, за исключением рабочих мест, указанных в части 6 статьи 10 данного документа, работодателем подается уточненная декларация соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда с включением в нее данных рабочих мест (пункт 4 статьи 3 Федерального закона №136-ФЗ).

В тоже время действующий порядок предоставления деклараций, утвержденный Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 7 февраля 2014 года №80н, не предусматривает уточненную форму декларации, а сама форма не содержит реквизиты по рабочим местам в отношении рабочих мест, условия труда на которых по результатам исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных производственных факторов признаны оптимальными или допустимыми. Следовательно, данная норма не позволяет работодателям полноценно отчитываться по декларированию рабочих мест, учитывая что декларация подается работодателем в срок не позднее тридцати рабочих дней со дня утверждения отчета о проведении специальной оценки условий труда на рабочих местах.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 24 января 2014 года № 33н утверждены Методика проведения специальной оценки условий труда, Классификатор вредных и (или) опасных производственных факторов, а также формы отчета о проведении специальной оценки условий труда и инструкция по ее заполнению (далее соответственно – Приказ № 33н, Методика проведения специальной оценки условий труда).

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12 апреля 2011 года №302н утверждены Перечни вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические

медицинские осмотры (обследования), и порядок проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (далее – Приказ №302н).

При проведении специальной оценки условий труда экспертами организаций проводящих работы по специальной оценке в строку 040 карт (Приложение 3 Приказа №33н) вносятся сведения по медицинским осмотрам работников. В тоже время прохождение работниками медосмотров в порядке, предусмотренном Приказом №302н, не является гарантией и каким-либо видом компенсаций, установленных Трудовым Кодексом Российской Федерации.

Согласно пункту 11 Методики специальной оценки условий труда, на местах, на которых работникам предусмотрены гарантии и компенсации, идентификация вредных производственных факторов не проводится, а проводятся сразу исследования и измерения вредных производственных факторов.

Вследствие неправильного применения (толкования) данной нормы работодателями и экспертами оценивающих организаций, возникает необходимость либо расширить и уточнить наименование строки 040 в картах, либо вывести проведение медосмотров за пределы указанной строки.

Согласно пункту 29 приложения №1 Методики проведения специальной оценки условий труда отнесение условий труда к классу (подклассу) условий труда при воздействии биологического фактора (работы с патогенными микроорганизмами) осуществляется независимо от концентрации патогенных микроорганизмов и без проведения исследований (испытаний) и измерений в отношении рабочих мест медицинских и иных работников, непосредственно осуществляющих медицинскую деятельность.

Возникают трудности в трактовке данного положения, поскольку из данной формулировки, не ясно подлежат ли отнесению по данному фактору к соответствующему подклассу вредных условий труда без проведения исследований, измерений рабочие места всех без исключения медицинских работников, непосредственно осуществляющих медицинскую деятельность, независимо от должности, предоставляемой медицинской услуги.

Кроме этого Методикой проведения специальной оценки условий труда не установлены критерии и процедуры, на основании которых работодатель (имеются в виду медицинские организации общего профиля – поликлиники, амбулатории, клинические больницы, центральные районные больницы и другие медицинские организации не специализированного назначения) должен составить перечень рабочих мест, на которых будет проводиться специальная оценка условий труда с учетом воздействия биологического фактора (патогенных микроорганизмов).

Методикой проведения специальной оценки условий труда также не установлено, каким образом может быть подтвержден факт воздействия биологического фактора на работника, учитывая, что замеры не производятся и не могут быть произведены по определению.

Организация государственной гражданской службы

Правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации определены Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 58-ФЗ) и Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ).

В 2015 году на федеральном уровне продолжилось формирование нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере отношений, в том числе приняты следующие нормативные правовые акты:

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы

и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», которым внесены изменения, в том числе, в Федеральный закон № 58-ФЗ и Федеральный закон № 79-ФЗ в части вопросов, касающихся системы, должностей, стажа, присвоения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации;

Федеральный закон от 5 октября 2015 года № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов», которым в Федеральный закон № 79-ФЗ внесены изменения, касающиеся запретов, связанных с гражданской службой, и урегулирования конфликта интересов на гражданской службе;

Федеральный закон от 14 декабря 2015 года № 371-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», которым приостановлено до 1 января 2017 года действие части 11 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ, устанавливающей, что размеры окладов денежного содержания по должностям федеральной гражданской службы ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен);

Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 395-ФЗ «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 9 и 25 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», согласно которому в стаж гражданской службы для установления гражданским служащим ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу помимо периодов замещения должностей, указанных в части 1 статьи 54 Федерального закона № 79-ФЗ, включаются (засчитываются) в соответствии с порядком исчисления стажа гражданской службы, установленным Президентом Российской Федерации, иные периоды замещения должностей, перечень которых утверждается Президентом Российской Федерации;

Федеральный закон от 30 декабря 2015 года № 418-ФЗ «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которым в Федеральный закон № 79-ФЗ внесены изменения, касающиеся отпусков на государственной гражданской службе Российской Федерации;

Указ Президента Российской Федерации от 10 июля 2015 года № 347 «О внесении изменений в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574, и в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 года № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»;

Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 года № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции», которым утверждены: Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации, Типовое положение о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений, Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

Указ Президента Российской Федерации от 5 августа 2015 года № 405 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2014 года № 361 «О мерах по обеспечению социальных гарантий отдельным категориям граждан Российской Федерации, назначенных (назначаемых) на должности федеральной государственной гражданской службы в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, создаваемые на территориях Республики Крым и г. Севастополя»;

Указ Президента Российской Федерации от 28 августа № 441 «О внесении изменений в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110», которым в Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110, внесены изменения, касающиеся аттестации государственного гражданского служащего Российской Федерации;

Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 492 «О внесении изменения в порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813», которым в порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813, внесены изменения, касающиеся порядка и условий командирования федеральных государственных гражданских служащих при использовании воздушного транспорта для проезда гражданского служащего к месту командирования и (или) обратно к постоянному месту прохождения федеральной государственной гражданской службы;

Указ Президента Российской Федерации от 10 октября 2015 года № 506 «Об утверждении Положения о порядке принятия лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, отдельные должности федеральной государственной службы, почетных и специальных званий, наград и иных знаков отличия иностранных государств, международных организаций, политических партий, иных общественных объединений и других организаций»;

Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 650 «О порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», которым в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» утверждено Положение о порядке сообщения лицами, замещающими отдельные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, и иными лицами о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также внесены изменения в:

- Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»;

- Положение о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 2011 года № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации

по противодействию коррупции»;

Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 2013 года № 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» и в Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, утвержденное этим Указом.

Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 682 «О внесении изменений в некоторые указы Президента Российской Федерации», изданный в целях обеспечения исполнения расходных обязательств Российской Федерации по оплате труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях сокращения общего объема бюджетных ассигнований федерального бюджета на оплату их труда

постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2015 года № 1088 «Об утверждении Правил уведомления о получении подарка Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, Министром Российской Федерации, на которого возложена организация работы Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, руководителями федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с выполнением ими служебных (должностных) обязанностей, а также сдачи подарка, подачи заявления о его выкупе, рассмотрения вопросов об использовании подарка»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2015 года № 1089 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 года № 10»;

постановление Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2015 года № 1353 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 1401 «О реализации пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 30 сентября 2015 года № 492 «О внесении изменения в порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2005 года № 813» (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2005 года № 492 федеральные государственные гражданские служащие при поездках в командировки должны летать только российскими авиакомпаниями или авиакомпаниями других государств — членов Евразийского экономического союза, кроме случаев, когда указанные авиакомпании не осуществляют пассажирские перевозки к месту командирования либо когда билеты на рейсы данных авиакомпаний отсутствуют на весь срок командировки. В этой связи Правительством Российской Федерации определено, что Федеральное агентство воздушного транспорта является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по формированию перечня российских авиакомпаний и его размещению на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет») и другие.

В 2015 году отдельные вопросы в сфере государственной гражданской службы являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, вследствие чего сложилась определенная правоприменительная практика. Примером тому являются:

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2015 года № 2065-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каплина Николая

Алексеевича на нарушение его конституционных прав преамбулой Закона Вологодской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Вологодской области и должности государственной гражданской службы Вологодской области»;

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2015 года № 2681-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бородкиной Елены Борисовны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33, статей 37 и 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также подпунктом «д» пункта 19 Правил предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения»;

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 августа 2015 года № 5-АПГ15-37 «Об оставлении без изменения решения Московского городского суда от 26 января 2015 года, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 21 Указа мэра Москвы от 13 декабря 2005 года № 83-УМ «О медицинском и санаторно-курортном обслуживании государственных гражданских служащих города Москвы»;

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2015 года № 53-АПГ15-41 «Об оставлении без изменения решения Красноярского краевого суда от 21 апреля 2015 года, которым удовлетворено заявление о признании частично недействующими положений Закона Красноярского края от 9 июня 2005 года № 14-3538 «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Красноярского края, и государственных гражданских служащих Красноярского края» и другие.

В 2015 году устранены следующие коллизии норм федерального законодательства, возникающие при их правоприменении:

1. Между пунктом 12 части 1 статьи 15 Федерального закона № 79-ФЗ и частью 2 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) в части уведомления представителя нанимателя о конфликте интересов;

2. Между частью 2 статьи 17 Федерального закона № 79-ФЗ и частью 6 статьи 11 Федерального закона № 273-ФЗ в части передачи ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление.

3. Между статьей 45 и 46 Федерального закона № 79-ФЗ в части отсутствия единой терминологии в отношении определений понятий «ненормированный служебный день» и «ненормированный рабочий день».

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено, что федеральным законодательством до сих пор не урегулированы следующие вопросы:

1. Об обязательном государственном страховании в случаях, порядке и размерах, установленных соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. О медицинском страховании гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет, в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ и федеральным законом о медицинском страховании государственных служащих Российской Федерации.

3. О перечне должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также порядок установления оплаты труда гражданских служащих, предусмотренный частью 14 статьи 50 Федерального закона № 79-ФЗ.

4. О государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

5. Об утверждении положения о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе.

6. О порядке рассмотрения служебного спора комиссией по служебным спорам.

7. Об обобщенных показателях эффективности и результативности деятельности

государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов для установления особого порядка оплаты труда.

В ходе анализа правоприменительной практики по показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) выявлено, наличие ошибок юридико-технического характера (подпункт «и» пункта 8 Методики) выявлено следующее.

В части 4 статьи 45 Федерального закона № 79-ФЗ упоминается о коллективном договоре, в котором может определяться продолжительность ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска. Никаких упоминаний о коллективном договоре в Федеральном законе № 79-ФЗ больше нет. В том числе не упомянут он и в статье 5 «Законодательство Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации».

Несмотря на то, что коллективным договорам и порядку их заключения посвящены главы 6 и 7 Трудового кодекса Российской Федерации, закон не отвечает на вопрос, распространяется ли он на государственных гражданских служащих. К тому же он не определяет представителей гражданских служащих, уполномоченных вести коллективные переговоры, не наделяет их какими-либо правами и не регулирует проблему деятельности профсоюзов в государственных органах.

Изложение норм в Федеральном законе № 79-ФЗ, например, в статье 53, с применением понятия «иные» без дополнительной конкретизации предоставляет субъекту правоприменения необоснованно широкие полномочия для собственного усмотрения при разрешении конкретных ситуаций, что создает предпосылки для коррупционных проявлений.

Также не обеспечена соответствующая нормативная правовая база по институту наставничества для молодых специалистов в сфере государственной гражданской службы.

Проведенный анализ законодательства в сфере государственной гражданской службы позволяет сделать вывод о том, что на федеральном уровне продолжается процесс формирования нормативной базы в сфере государственной гражданской службы, направленный на повышение эффективности государственного управления в целом и реформирование государственной гражданской службы.

В связи с изменением федерального законодательства своевременно вносятся изменения и в законодательство Курганской области по вопросам государственной гражданской службы.

Государственное регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей

Доклад подготовлен Департаментом экономического развития Курганской области.

Правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр в Курганской области осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ), Гражданским кодексом Российской Федерации, Уголовным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с Положением о Департаменте экономического развития Курганской области, утвержденным постановлением Правительства Курганской области от 21 декабря 2015 года № 411, Департамент экономического развития Курганской области является уполномоченным исполнительным органом в сфере согласования размещения игорных заведений на территории Курганской области.

Приказом Департамента экономического развития Курганской области от 9 апреля 2014 года № 45-ОД утвержден Административный регламент предоставления Департаментом экономического развития Курганской области государственной услуги по согласованию размещения игорных заведений на территории Курганской области. Приказом от 29 декабря

2015 года № 164-ОД в указанный Административный регламент были внесены изменения в целях приведения в соответствие положений Административного регламента в соответствии с требованиями Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией конвенции о правах инвалидов».

В 2015 году заявлений от заинтересованных лиц на получение государственной услуги по согласованию размещения игорных заведений на территории Курганской области в адрес Департамента не поступало.

В ходе мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в сфере государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр коррупциогенных факторов, неполноты в правовом регулировании общественных отношений, коллизий норм права, наличия ошибок юридико-технического характера, искажения смысла положений нормативного правового акта при его применении, неправомερных или необоснованных решений, действий (бездействий) при применении нормативного правового акта не выявлено.

Заявлений по вопросам разъяснения нормативных правовых актов в указанной сфере не поступало.

Доклад Финансового управления Курганской области.

Изменениями, внесенными Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 416-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лотереях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», из Федерального закона от 11 ноября 2003 года № 138-ФЗ «О лотереях» исключено полномочие субъектов Российской Федерации по государственному регулированию отношений, возникающих в области организации региональных лотерей и их проведения, включающее в себя выдачу разрешений на проведение региональных лотерей (с 30 декабря 2013 года); ведение государственного реестра региональных лотерей; региональный государственный надзор за проведением региональных лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей, а также исключено полномочие по рассмотрению уведомлений о проведении региональных стимулирующих лотерей (с 30 января 2014 года).

Государственное регулирование отношений, возникающих в области организации лотерей и их проведения, осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации.

В соответствии с указанным федеральным законом до 1 июля 2014 года должно быть прекращено проведение негосударственных лотерей, региональных государственных лотерей, муниципальных лотерей, стимулирующих лотерей, за исключением экспертизы выигранных лотерейных билетов (лотерейных квитанций), а также выплата, передача или предоставление выигрышей участникам лотерей. С 30 января 2014 года организатором лотереи может выступать уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти. Организатор лотереи проводит лотерею через оператора посредством контракта, заключаемого по итогам конкурса с лицом, предложившим лучшие условия его исполнения. Подать заявку на участие в конкурсе может юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы.

В связи с этим, из Положения о Финансовом управлении Курганской области, утвержденного постановлением Администрации (Правительства) Курганской области от 1 апреля 2005 года № 100, исключены соответствующие функции Финансового управления, полномочия и права.

Кроме того, утратили силу постановление Администрации (Правительства) Курганской области от 20 октября 2004 года № 367 «О регулировании отношений, возникающих в области организации региональных лотерей и их проведения на территории Курганской области» и постановление Правительства Курганской области от 26 февраля 2013 года № 59 «Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре за проведением региональных лотерей и определении перечня должностных лиц Финансового управления

Курганской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора за проведением региональных лотерей».

Признаны утратившими силу также административные регламенты предоставления Финансовым управлением Курганской области соответствующих государственных услуг.

Предложений о принятии (издании), изменении или признания утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также о совершенствовании законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, повышении эффективности правоприменения и противодействия коррупции в указанных сферах не имеется.

Управление федеральным имуществом

Доклад Департамента имущественных и земельных отношений Курганской области.

Действующим законодательством Российской Федерации не определено понятие «управление федеральным имуществом».

Статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Согласно Конституции Российской Федерации федеральная государственная собственность и управление ею находятся в ведении Российской Федерации (п.п. «д» статьи 71).

Управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации (п.п. «г» статьи 114 Конституции Российской Федерации) либо высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в случае передачи такой собственности в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п.п. «д» п. 2 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Разграничение государственной собственности, владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п.п. «г» п. 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации).

Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение (ст.ст. 214, 294, 296 Гражданского кодекса Российской Федерации). Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц (статья 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

Основу регулирования на федеральном уровне в сфере приватизации составляют:

Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 217);

Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» - регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения

по управлению государственным и муниципальным имуществом;

постановление Правительства Российской Федерации 12 августа 2002 года № 585 «Об утверждении Положения об организации продажи государственного или муниципального имущества на аукционе и Положения об организации продажи находящихся в государственной или муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе» - определяет порядок проведения специализированного аукциона по продаже акций акционерных обществ, а также аукциона по продаже государственного или муниципального имущества, условия участия в них, а также порядок оплаты;

постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества» - определяет порядок подготовки и проведения конкурса по продаже государственного или муниципального имущества;

постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2002 года № 549 «Об утверждении Положений об организации продажи государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения и без объявления цены» - определяет порядок организации продажи государственного и муниципального имущества посредством публичного предложения, а также без объявления цены и заключения договора купли-продажи имущества;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 1111-р «Об утверждении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014 -2016 годы» - определяет основные направления и задачи приватизации федерального имущества на плановый период, прогноз влияния приватизации этого имущества на структурные изменения в экономике, в том числе в конкретных отраслях экономики, характеристику федерального имущества, подлежащего приватизации, и предполагаемые сроки его приватизации.

В ходе мониторинга по показателю наличие нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, а также муниципальных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 Методики) выявлено, что на федеральном уровне приняты основные правовые акты.

По показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) - общественные отношения урегулированы в полном объеме.

В ходе мониторинга коррупциогенные факторы и коллизии в нормативных правовых актах также не выявлены (подпункты «е», «з» пункта 8 Методики).

В целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов оценена информация о практике их применения по показателям, установленным пунктом 9 Методики, коррупционных факторов не выявлено.

Также изучение правоприменительной практики осуществлялось с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации (Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Курганской области), общественных организациях (Общественной палаты Курганской области). Предложений от вышеуказанных организаций не поступило.

Основу регулирования на федеральном уровне отношений в сфере передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения составляют:

Федеральный закон от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или

муниципальной собственности» (далее — Федеральный закон «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности») - определяет порядок безвозмездной передачи в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности;

постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 325 «О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи» - утверждает перечень документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1226 «Об утверждении Правил формирования и опубликования плана передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности» - определяют порядок формирования и опубликования плана передачи религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, а также имущества, соответствующего критериям, установленным частью 3 статьи 5 и (или) частью 1 статьи 12 Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности»;

постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2011 года № 678 «Об утверждении Положения о комиссии по вопросам, возникающим при рассмотрении заявлений религиозных организаций о передаче имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности» - устанавливает порядок создания и деятельности комиссии по вопросам, возникающим при рассмотрении заявлений религиозных организаций о передаче имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности;

постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 года № 324 «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на осуществление отдельных полномочий в целях реализации Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» - в качестве федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на принятие решений о передаче федерального имущества религиозного назначения, определены Росимущество, Министерство обороны Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации в соответствии с возложенными на них полномочиями;

приказ Минэкономразвития России от 3 марта 2014 года № 102 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по управлению государственным имуществом государственной услуги по предоставлению религиозным организациям в собственность или безвозмездное пользование федерального имущества религиозного назначения, а также федерального имущества, соответствующего критериям, установленным частью 3 статьи 5 и (или) частью 1 статьи 12 Федерального закона от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности» - определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) Федерального агентства по управлению государственным имуществом, территориальных органов Росимущества, их структурных подразделений, а также порядок взаимодействия Росимущества, территориальных органов Росимущества, их структурных подразделений с заявителями при предоставлении Росимуществом государственной услуги по предоставлению религиозным организациям в собственность или безвозмездное пользование федерального имущества религиозного назначения.

В ходе мониторинга по показателю наличие нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов

исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, а также муниципальных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 Методики) выявлено, что на федеральном уровне приняты основные правовые акты.

По показателю неполнота в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 Методики) - общественные отношения урегулированы в полном объеме.

Также изучение правоприменительной практики осуществлялось с использованием имеющейся в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации (Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Курганской области), общественных организаций (Общественной палаты Курганской области), Местной религиозной организации православный Приход Кафедрального собора св. Александра Невского г. Кургана Курганской и Шадринской Епархии Русской Православной Церкви (Московский Патриархат) информации о применении нормативных правовых актов по вопросам, регулируемым нормативными правовыми актами в исследуемой сфере правоотношений (прилагается).

Предложений от вышеуказанных организаций не поступило.