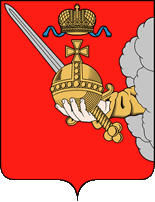
ПРАВИТЕЛЬСТВО ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ



Доклад

о результатах мониторинга

правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти Вологодской области в 2016 году

г. Вологда, 2017 г.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| №  п/п | СОДЕРЖАНИЕ | Стр. |
| 1. | Введение | 1 |
| 2. | Результаты мониторинга правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти Вологодской области в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 года № 1664-р | 2 |
| 3. | Результаты мониторинга правоприменения, осуществленного в 2016 году органами исполнительной государственной власти Вологодской области по собственной инициативе в отношении федеральных нормативных правовых актов и в отношении нормативных правовых актов Вологодской области | 17 |
| 4. | Приложение | 29 |

**ДОКЛАД**

**о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти Вологодской области в 2016 году**

**1. Введение**

В 2016 году органами исполнительной государственной власти области обеспечена реализация Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также принятого в развитие его положений постановления Правительства области от 11 июля 2011 года № 822 «О мерах по совершенствованию нормативных правовых актов области».

Мониторинговая деятельность проводилась в соответствии с планом мониторинга правоприменения, осуществляемого органами исполнительной государственной власти области, на 2016 год, утвержденным постановлением Правительства области от 5 октября 2015 года № 816 (далее – областной план), в котором отражены:

отрасли (подотрасли) законодательства либо группы нормативных правовых актов плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 год (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 года № 1664-р, далее – федеральный план), мониторинг правоприменительной практики которых осуществлялся в том числе высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

отрасли (подотрасли) законодательства либо группы нормативных правовых актов, мониторинг правоприменения которых проведен органами исполнительной государственной власти области в инициативном порядке.

В процессе осуществления мониторинга использовалась практика деятельности органов исполнительной государственной власти области, информация, поступившая от Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Вологодской области, организаций, из обращений граждан, а также из иных источников.

Также в ходе проведения мониторинга правоприменения использовался один из важнейших источников информации – судебная практика.

Данные о правоприменительной практике проанализированы и оценены по показателям, установленным пунктами 8-10 методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 (далее - методика).

Настоящий доклад содержит:

результаты мониторинговой деятельности в сферах здравоохранения, архивного дела, образования и науки, в области рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, по вопросам обеспечения доступным и комфортным жильем и повышения качества жилищно-коммунальных услуг, в сфере перевозки пассажиров, по вопросам социальной политики, совершенствования системы государственного управления;

результаты мониторинга правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти области по собственной инициативе.

По итогам изучения правоприменительной практики сформированы предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов, принятых в исследуемых сферах правоотношений.

Настоящий доклад рассмотрен на заседании областного общественного совета по мониторингу правоприменения.

**2. Результаты мониторинга правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти Вологодской области в соответствии с планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации**

**от 28 августа 2015 года № 1664-р**

В 2016 году в соответствии с федеральным планом высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации было поручено проведение мониторинга правоприменения следующих отраслей (подотраслей) законодательства, групп нормативных правовых актов:

здравоохранение;

архивное дело;

образование и наука;

рынок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

обеспечение доступным и комфортным жильем и повышение качества жилищно-коммунальных услуг;

перевозка пассажиров;

социальная политика;

совершенствование системы государственного управления.

*Здравоохранение*

В соответствии с пунктом 1 федерального плана, пунктом 1 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в сфере здравоохранения, по итогам которого установлено следующее.

1. В процессе проведения анализа правоприменительной практики по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), выявлен пробел правового регулирования.

В настоящее время отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, регулируются Федеральным законом от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ), необходимость принятия которого предусмотрена подпунктом «г» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения».

В соответствии с частью 4 статьи 13 Федерального закона № 15-ФЗ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой деятельности, устанавливается порядок опубликования минимальных розничных цен табачной продукции.

Однако соответствующий нормативный правовой акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти отсутствует.

Также приняты не все нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, необходимость принятия которых предусмотрена Федеральным законом от 22 декабря 2014 года № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств». В частности, отсутствует нормативный правовой акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, устанавливающий требования к объему информации, предоставляемой в составе регистрационного досье, для отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения (подпункт «д» пункта 10 статьи 1 вышеуказанного законодательного акта Российской Федерации).

1. В ходе проведения анализа информации о правоприменительной практике по показателю наличия коллизий норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено противоречие в подзаконных нормативных правовых актах относительно продолжительности сроков хранения биологического материала в рамках проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического).

Так, в соответствии с пунктом 6.2 Положения об организации работы химико-токсикологической лаборатории наркологического диспансера (наркологической больницы), утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 27 января 2006 года № 40, химико-токсикологическая лаборатория наркологического диспансера (наркологической больницы) осуществляет хранение биологического объекта для повторных химико-токсикологических исследований в течение двух месяцев с соблюдением установленных для этого требований.

При этом согласно пункту 13 приложения № 3 к Порядку проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), утвержденному приказом Минздрава России от 18 декабря 2015 года № 933н, в лаборатории обеспечивается хранение проб биологических объектов (мочи, крови) в течение трех месяцев с момента проведения подтверждающих химико-токсикологических исследований.

1. В процессе проведения анализа правоприменильной практики по показателю количества вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и оснований их принятия (подпункт «р» пункта 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с частью 7 статьи 56 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 273-ФЗ) гражданин, не исполнивший обязательства по трудоустройству, за исключением случаев, установленных договором о целевом обучении, обязан возместить в полном объеме расходы, связанные с предоставлением ему мер социальной поддержки, а также выплатить штраф в двукратном размере относительно указанных расходов.

Аналогичное требование предусмотрено в типовой форме договора о целевом обучении, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2013 года № 1076 «О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении».

Вместе с тем при рассмотрении исков, предъявленных к лицам, не исполнившим обязательства по договору о целевом обучении, размер штрафа, установленного Федеральным законом № 273-ФЗ, как правило, судом существенно снижается на основании пункта 1 статьи 333 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающего право суда на уменьшение неустойки, если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства.

Таким образом, исходя из сложившейся судебной практики, следует, что нормы Федерального закона № 273-ФЗ в части установленного размера штрафа за неисполнение вышеуказанного обязательства «работают» не в полной мере.

Кроме того, по итогам анализа информации о правоприменении в рассматриваемой сфере правоотношений необходимо отметить следующее.

В соответствии с частью 12.2 статьи 51 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» увольнение медицинского работника в связи с призывом на военную службу или направление его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу не является основанием для возврата единовременной компенсационной выплаты в бюджет субъекта Российской Федерации.

Наличие такого изъятия приводит в практической деятельности к тому, что медицинский работник призывного возраста, заключив договор о предоставлении единовременной компенсационной выплаты в размере 1 миллиона рублей, проработав в медицинской организации после окончания соответствующей образовательной организации высшего образования несколько месяцев, в том же году призывается на военную службу, увольняется и не несет обязательств по возврату такой выплаты пропорционально неотработанному периоду.

В целях рационального использования бюджетных средств, а также исходя из необходимости обеспечения медицинскими кадрами сельских населенных пунктов, представляется целесообразным законодательное закрепление возможности установления обязанности соответствующего лица (после прохождения им военной службы или заменяющей ее альтернативной гражданской службы) доработать в организации здравоохранения оставшийся период, рассчитываемый с даты прекращения трудового договора, с зачетом времени прохождения службы.

*Архивное дело*

В соответствии с пунктом 2 федерального плана, пунктом 2 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в сфере архивного дела, по результатам которого необходимо отметить следующее.

В ходе проведения анализа информации о правоприменительной практике по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлена неполнота правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 125-ФЗ) к полномочиям Российской Федерации в области архивного дела относятся хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов, в том числе федеральных государственных унитарных предприятий.

Согласно части 8 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ при ликвидации государственных организаций документы, в частности, по личному составу, поступают на хранение в соответствующий государственный архив.

Исходя из положений данной нормы, не представляется возможным однозначное определение государственного архива (федеральный государственный архив или государственный архив субъекта Российской Федерации), в который должны быть переданы документы по личному составу ликвидируемого федерального государственного унитарного предприятия, расположенного на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В связи с этим в практической деятельности возникают судебные споры.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 3 октября 2016 года № 305-ЭС16-4927, допустимо временное (до надлежащего разрешения соответствующих вопросов органами государственной власти Российской Федерации) возложение обязанности по приему и хранению рассматриваемых документов на нефедеральный государственный архив исходя из территориального принципа (по месту нахождения ликвидируемой организации).

При этом в ходе судебного заседания представлены доводы о том, что Российской Федерацией с соблюдением требований пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не была осуществлена надлежащая передача спорных полномочий по организации хранения документов по личному составу федеральных организаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Также на данный факт обращено внимание и в резолюции Совета по архивному делу при Федеральном архивном агентстве (что отмечено в вышеуказанном Определении Верховного Суда Российской Федерации).

Однако приведенные доводы судом отклонены. Вместе с тем в целях решения сложившейся ситуации представляется необходимым нормативное закрепление соответствующих полномочий.

*Образование и наука*

В соответствии с пунктом 3 федерального плана, пунктом 3 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в сфере образования и науки, по итогам которого установлено следующее.

1. В процессе изучения информации о правоприменительной практике по показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 методики), выявлен пробел правового регулирования.

В соответствии с пунктом 4 части 4 статьи 41 Федерального закона № 273-ФЗ организации, осуществляющие образовательную деятельность, обеспечивают расследование и учет несчастных случаев с обучающимися во время их пребывания в образовательной организации в порядке, установленном Минобрнауки России по согласованию с Миздравом России.

Вместе с тем вышеуказанный порядок не установлен.

2. В ходе анализа информации о правоприменительной практике по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) выявлена неполнота в правовом регулировании отношений.

* В соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона № 273-ФЗ в Российской Федерации образование может быть получено как в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, так и вне таких организаций, в частности, в форме семейного образования.

Согласно пункту 13 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 30 августа 2013 года № 1014, семейные дошкольные группы могут иметь общеразвивающую направленность или осуществлять присмотр и уход за детьми без реализации образовательной программы дошкольного образования.

Однако исходя из положений статьи 64 Федерального закона № 273-ФЗ дошкольное образование в форме семейного образования осуществляется только при реализации образовательной программы дошкольного образования.

В связи с этим имеется несоответствие положений вышеуказанного приказа Минобрнауки России и норм Федерального закона № 273-ФЗ.

При этом необходимо отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует механизм реализации получения дошкольного образования в форме семейного образования.

* В настоящее время действуют СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» (далее – СанПиН 2.4.1.3049-13), утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 года № 26.

Согласно пункту 11.5 СанПиН 2.4.1.3049-13 рекомендуемая продолжительность ежедневных прогулок составляет 3-4 часа. Продолжительность прогулки определяется дошкольной образовательной организацией в зависимости от климатических условий. При температуре воздуха ниже минус 15 °C и скорости ветра более 7 м/с продолжительность прогулки рекомендуется сокращать.

В связи с этим необходимо закрепление минимальной температуры воздуха, при которой в зимний период отменяются прогулки воспитанников дошкольных образовательных организации, возможно, с разбивкой по возрасту.

* Помимо этого необходимо отметить следующее.

В соответствии с пунктом 18 Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам высшего образования - программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ординатуры, программам ассистентуры-стажировки, утвержденного приказом Минобрнауки России от 18 марта 2016 года № 227, выпускникам, успешно освоившим образовательные программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), выдается заключение в соответствии с пунктом 16 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842.

Согласно пункту 16 вышеуказанного Положения организация, где выполнялась диссертация, дает заключение по диссертации. Порядок подготовки такого заключения и выдачи его соискателю ученой степени определяется локальным актом организации.

При этом представляется целесообразным отражение в рассматриваемом Положении единой формы заключения.

Кроме того, представляется возможным установление правового регулирования отношений, связанных с досрочной подготовкой научно-квалификационной работы (диссертации) и прохождением ее защиты до окончания установленного срока обучения в аспирантуре.

3. При проведении анализа правоприменительной практики по показателю наличия коллизий норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлена коллизия норм, требующая устранения.

Так, приказом Минобрнауки России от 17 марта 2015 года № 244 утвержден Административный регламент предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности.

В соответствии с положениями данного Административного регламента срок принятия заявления о предоставлении (переоформлении) лицензии и прилагаемых документов к рассмотрению по существу составляет три рабочих дня. В этот период специалист должен направить межведомственный запрос, в том числе в Федеральную налоговую службу, и получить ответ на него.

Вместе с тем согласно части 3 статьи 7.2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) срок подготовки и направления ответа на межведомственный запрос о представлении документов и информации для предоставления государственной услуги с использованием межведомственного информационного взаимодействия не может превышать пять рабочих дней со дня поступления межведомственного запроса.

4. В процессе изучения информации о правоприменительной практике по показателю наличия в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов (подпункт «в» пункта 9 методики) выявлен коррупциогенный фактор в подзаконном нормативном правовом акте.

Приказом Рособрнадзора от 18 апреля 2014 года № 536 «Об утверждении формы заявления о предоставлении временной лицензии на осуществление образовательной деятельности, а также перечня документов, прилагаемых к нему» утвержден перечень документов, прилагаемых к заявлению о предоставлении временной лицензии на осуществление образовательной деятельности.

В такой перечень включены копии учредительных документов соискателя лицензии.

Однако согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в Федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», из перечня документов, прилагаемых к заявлению о предоставлении лицензии, исключены копии учредительных документов юридического лица, засвидетельствованные в нотариальном порядке.

Таким образом, в вышеуказанном приказе Рособрнадзора содержится обременительное требование к соискателям лицензии, заключающееся в обязательном представлении документов, необходимость представления которых в настоящее время действующим законодательным актом не предусмотрена, что является коррупциогенным фактором (наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права), закрепленным подпунктом «а» пункта 4 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Помимо этого необходимо отметить следующее.

В соответствии с частью 2 статьи 31 Федерального закона № 273-ФЗ научные организации вправе осуществлять образовательную деятельность по программам магистратуры, программам подготовки научно-педагогических кадров, программам ординатуры, программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам.

Аналогичная норма содержится в части 1.1 статьи 5 Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

С учетом того, что особое внимание необходимо уделять систематической работе со школьниками в целях выявления одаренных подростков и подготовки их к творческой работе, представляется возможным расширение перечня дополнительных образовательных программ, по которым научные организации вправе осуществлять образовательную деятельность.

*Рынок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия*

В соответствии с пунктом 5 федерального плана, пунктом 4 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменительной практики нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование в области рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

По итогам его осуществления согласно показателям методики неполнота правового регулирования, коллизии норм права, ошибки юридико-технического характера, коррупциогенные факторы, противоречия между нормативными правовыми актами равной юридической силы и иные недостатки правового регулирования не выявлены.

*Обеспечение доступным и комфортным жильем*

*и повышение качества жилищно-коммунальных услуг*

В соответствии с пунктом 6 федерального плана, пунктом 5 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения нормативных правовых актов, принятых по вопросам обеспечения доступным и комфортным жильем и повышения качества жилищно-коммунальных услуг.

По результатам его осуществления необходимо отметить следующее.

В процессе проведения анализа правоприменильной практики по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено внутреннее противоречие норм Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

Частью 9 статьи 24.9 Федерального закона № 89-ФЗ определено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области государственного регулирования тарифов, осуществляют региональный государственный контроль (надзор) в части правильности применения тарифов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В свою очередь частью 5 статьи 24.12 Федерального закона № 89-ФЗ установлено, что предметом проверки при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) является правомерность и обоснованность установления и изменения тарифов органами местного самоуправления (в случае их наделения законом субъекта Российской Федерации отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации в области регулирования тарифов), соблюдение региональными операторами, операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами требований порядка ценообразования и применения тарифов, а также стандартов раскрытия информации.

Таким образом, в указанных выше статьях определен различный предмет проверки при осуществлении регионального государственного контроля (надзора), что является внутренним противоречием, подлежащим устранению.

*Перевозка пассажиров*

В соответствии с пунктом 7 федерального плана, пунктом 6 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения нормативных правовых актов, принятых в сфере перевозки пассажиров.

1. В процессе проведения анализа правоприменительной практики по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В соответствии с частью 3 статьи 35 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 220-ФЗ) водитель транспортного средства, используемого для осуществления регулярных перевозок, обязан иметь при себе и предоставлять для проверки должностным лицам органа государственного транспортного контроля карту маршрута регулярных перевозок.

При условии, что срок действия маршрутных карт составляет 5 лет, на практике не редко возникают случаи их порчи (как по объективным, так и по субъективным причинам).

Восстановление маршрутных карт, выдача перевозчикам их дубликатов или заверенных копий позволили бы соблюсти данное требование законодателя.

Однако в Федеральном законе № 220-ФЗ нормы, предусматривающие такую возможность, отсутствуют.

2. В процессе проведения анализа правоприменительной практики по показателю наличия противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды (подпункт «г» пункта 10 методики), выявлено противоречие между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Совместным приказом Минтранса России и Минтруда России от 11 марта 1994 года № 13/11 утверждено Положение о порядке аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов предприятий транспорта (далее – приказ № 13/11). В Перечень должностей исполнительных руководителей и специалистов, подлежащих аттестации, отвечающих за обеспечение безопасности движения на предприятиях автомобильного и электрического городского наземного транспорта (приложение [№](consultantplus://offline/ref=98F829CAFCD1B48A110C995F98250D7B087788B6543C7AB8D3C6840C44A6B1658DF5CD1D43053B17lFtEO) 1 к Положению), включена должность «механик».

Однако приказом Минтранса России от 28 сентября 2015 года № 287 «Об утверждении Профессиональных и квалификационных требований к работникам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» требований к указанной должности не установлено (в нем содержится понятие «контролер технического состояния транспортных средств»).

Данное противоречие в практической деятельности ставит под вопрос действительность аттестационных удостоверений, полученных по результатам аттестации в соответствии с приказом Минтранса России и Минтруда России от 11 марта 1994 года № 13/11.

*Социальная политика*

В соответствии с пунктом 8 федерального плана, пунктом 7 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения нормативных правовых актов, принятых в области социальной политики.

По его результатам необходимо отметить следующее.

В процессе проводимого анализа информации о правоприменении по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлена неполнота правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений.

* В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания прозрачного механизма оплаты труда руководителей государственных (муниципальных) учреждений и представления руководителями этих учреждений сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» установлена обязанность граждан, претендующих на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений, а также лиц, замещающих такие должности, по представлению сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Также в статью 275 Трудового кодекса Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие требование об утверждении порядков представления указанных сведений уполномоченными органами публичной власти соответствующего уровня. Необходимые нормативные правовые акты приняты на федеральном уровне и на уровне области.

В практической деятельности возможны ситуации, когда руководителем соответствующего учреждения по объективным причинам не могут быть предоставлены сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги), несовершеннолетних детей.

Вместе с тем нормативно не урегулирован порядок поступления и рассмотрения учредителем (работодателем) соответствующего заявления о невозможности по объективным причинам представить указанные сведения.

* В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников. Работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации может устанавливаться квота для приема на работу инвалидов в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников.

В рамках реализации данного законодательного положения принят закон области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ «О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области».

В пределах установленной квоты работодатели обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов и принимать локальные нормативные акты, содержащие сведения о данных рабочих местах  (статья 24 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). В случае если квотированные рабочие места вакантны, работодатель обязан сообщить о них в органы службы занятости для организации работы по их заполнению (пункт 3 статьи 25 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»).

В практической деятельности возникает проблема замещения вакантных рабочих мест, выделенных работодателями в счет установленной квоты. Некоторые работодатели, выделяя рабочие места, устанавливают завышенные требования к соискателям (проводник пассажирского вагона, аппаратчик химводоочистки). Наличие подобных вакансий свидетельствует об отсутствии у работодателя намерения трудоустроить инвалидов.

При этом федеральным законодательством не предусмотрены требования к рабочим местам, которые создаются в пределах установленной квоты.

В целях усиления контроля за выполнением квоты для приема на работу инвалидов представляется необходимым  закрепление  в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» положений, определяющих требования к квотируемым рабочим местам.

* В соответствии с пунктом 2 основных требований к оснащению (оборудованию) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности, утвержденных приказом Минтруда России от 19 ноября 2013 года № 685н, оснащение (оборудование) специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов осуществляется работодателем индивидуально для конкретного инвалида, а также для группы инвалидов, имеющих однотипные нарушения функций организма и ограничения жизнедеятельности.

В практической деятельности при реализации такого положения возникают трудности, связанные с определением возможности создания вакантного специального рабочего места с последующим подбором работника-инвалида, а также обязанности работодателя, которому установлено минимальное количество специальных рабочих мест, при отсутствии трудоустроенных инвалидов, требующих дополнительное оснащение рабочих мест, по созданию вакантного специального рабочего места.

* Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 года № 329 утверждена типовая форма трудового договора с руководителем государственного (муниципального) учреждения, содержащая в том числе перечень прав и обязанностей руководителя государственного (муниципального) учреждения и работодателя.

Представляется возможным внесение изменений в вышеуказанную типовую форму трудового договора в связи с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 года № 347-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 347-ФЗ).

В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 347-ФЗ в статью 145 Трудового кодекса Российской Федерации, закреплено обязательное условие установления предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий и средней заработной платы работников таких фондов, учреждений, предприятий (без учета заработной платы соответствующего руководителя, его заместителя, главного бухгалтера).

Без учета указанного предельного соотношения размеров среднемесячной заработной платы могут быть установлены условия оплаты труда руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров фондов, учреждений, предприятий, включенных в перечни, утвержденные соответственно Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Статьей 278 Трудового кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона № 347-ФЗ) предусмотрена ответственность руководителей организаций за несоблюдение установленных в соответствии со статьей 145 предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы заместителя руководителя и (или) главного бухгалтера.

*Совершенствование системы государственного управления*

В соответствии с пунктом 10 федерального плана, пунктом 8 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения нормативных правовых актов, принятых по вопросам совершенствования системы государственного управления.

По результатам осуществления мониторинга правоприменения представляется возможным отметить следующее.

1. В процессе проводимого анализа информации о правоприменении по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлена неполнота правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений.

Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» (далее – Федеральный закон № 133-ФЗ) статья 16 Федерального закона № 210-ФЗ дополнена частью 5, в соответствии с которой за ряд правонарушений предусмотрена ответственность, в том числе многофункционального центра.

Однако частями 1, 1.1 статьи 5.63 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей административную ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, многофункциональный центр не предусмотрен в качестве субъекта административного правонарушения.

Кроме того, Федеральным законом № 133-ФЗ статья 10 Федерального закона № 210-ФЗ дополнена частью 2, предусматривающей право Правительства Российской Федерации по определению требований к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг, а также услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное (муниципальное) задание (заказ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 года № 236 утверждены требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг. При этом данные требования не касаются деятельности по предоставлению в электронной форме услуг, предоставляемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное (муниципальное) задание (заказ).

1. В ходе изучения правоприменительной практики по показателю количества и характера зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количества случаев привлечения виновных лиц к ответственности (подпункт «т» пункта 8 методики) установлено следующее.

Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности, определен перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля, даны определения методов осуществления финансового контроля, установлены формы документов, подготовленных по результатам контрольных мероприятий, проведенных с применением того или метода.

Также изменен норматив отчисления налога на доходы физических лиц в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, снижен размер норматива отчислений от НДФЛ, обязательный к применению субъектом Российской Федерации в рамках межбюджетного регулирования.

Кроме того, предусмотрено установление мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства.

В целом практика применения рассматриваемого Федерального закона показала повышение финансовой дисциплины, однако число правонарушений, совершаемых в бюджетной сфере, остается на высоком уровне.

В целях совершенствования сферы финансового контроля представляется необходимым закрепление на законодательном уровне понятия «ущерб бюджету».

**3. Результаты мониторинга правоприменения, осуществленного**

**в 2016 году органами исполнительной государственной власти Вологодской области по собственной инициативе в отношении федеральных нормативных правовых актов и в отношении нормативных правовых актов**

**Вологодской области**

Мониторинг правоприменения проведен органами исполнительной государственной власти области по инициативе таких органов в отношении следующих отраслей (подотраслей) законодательства, групп нормативных правовых актов:

государственно-частное партнерство;

промышленная политика;

отбор и утверждение заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, мониторинг реализации данных проектов;

предоставление лесных участков в границах земель лесного фонда;

обеспечение межведомственного электронного взаимодействия при предоставлении государственных услуг органами исполнительной государственной власти области;

предоставление ежемесячной денежной выплаты на третьего и каждого последующего ребенка;

осуществление опеки и попечительства в отношении совершеннолетних граждан;

выявление объектов культурного наследия;

наем жилого помещения жилищного фонда социального использования;

обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц;

государственное регулирование цен (тарифов) в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в области газоснабжения, в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

совершенствование системы оплаты труда в связи с введением эффективного контракта в образовательных организациях;

ограничения нахождения детей в отдельных местах;

противодействие экстремизму;

формирование общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели для федеральных судов общей юрисдикции.

По результатам проведенного органами исполнительной государственной власти области мониторинга правоприменения федеральных нормативных правовых актов необходимо отметить следующее.

*Отбор и утверждение заявок на реализацию приоритетных*

*инвестиционных проектов в области освоения лесов,*

*мониторинг реализации данных проектов*

В соответствии с разделом II областного плана осуществлен мониторинг правоприменения, по результатам которого установлено следующее.

В процессе проводимого анализа информации о правоприменении по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлена неполнота правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений.

Исходя из практики реализации Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 419 (далее – Положение), выявлены следующие проблемные вопросы, требующие решения путем внесения изменений в лесное законодательство:

а) согласно пункту 8 Положения основным документом комплекта заявки является концепция инвестиционного проекта, содержащая в том числе проект перечня лесных участков, выделенных для реализации инвестиционного проекта (далее - перечень лесных участков), с указанием их границ, площади, допустимого ежегодного объема изъятия древесины по породам, выхода деловой древесины по классам крупности и дровяной древесины. Таким образом, лесные участки подбираются до подачи инвестором заявки для составления концепции проекта. При этом в Положении не предусмотрены гарантии резервирования данных лесных участков на период рассмотрения и утверждения заявки соответствующего инвестора, в связи с чем предлагается в указанном Положении установить возможность такого резервирования;

б) подпунктом «д» пункта 11 Положения предусмотрены следующие основания для досрочного расторжения указанного договора по инициативе арендодателя:

нарушение арендатором графика реализации инвестиционного проекта более чем на 1 год;

невыполнение арендатором обязательств по созданию и (или) модернизации объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры;

нарушение предусмотренных графиком сроков заключения договоров аренды лесных участков, включенных в перечень лесных участков;

нарушение более чем на 3 месяца предусмотренного пунктом 17 Положения срока представления отчета о ходе реализации инвестиционного проекта;

отсутствие государственной регистрации договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, в течение 90 дней со дня его подписания.

Такие основания для досрочного расторжения договора аренды лесного участка, как нарушение предусмотренных графиком сроков заключения договоров аренды лесных участков, включенных в перечень лесных участков, и отсутствие государственной регистрации договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, в течение 90 дней со дня его подписания являются с юридической точки зрения некорректными. В случае нарушения графика заключения договора аренды данный договор в принципе не может быть заключен, поскольку он в соответствии с пунктом 15 Положения должен соответствовать условиям, указанным в решении, принятом заинтересованным органом в соответствии с пунктом 11 Положения. Отсутствие в свою очередь государственной регистрации договора аренды свидетельствует согласно гражданскому законодательству о его незаключении, поэтому не может являться основанием досрочного расторжения незаключенного договора.

Кроме того, в соответствии с пунктом 19 Положения при появлении указанных оснований заинтересованный орган направляет инвестору предписание о необходимости устранения нарушений с указанием срока их устранения. В случае неустранения данных нарушений в указанный в предписании срок заинтересованный орган в течение 10 дней с момента истечения указанного в предписании срока устранения нарушений принимает решение о направлении в Минпромторг России заявления об исключении инвестиционного проекта из перечня.

Минпромторг России в течение 14 рабочих дней со дня получения указанного заявления принимает решение об исключении соответствующего инвестиционного проекта из перечня и направляет его копию заинтересованному органу для принятия решения о расторжении договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков.

Согласно пункту 15 Положения включение инвестиционного проекта в перечень является основанием для заключения заинтересованным лицом договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, без проведения аукциона.

Таким образом, нарушения, перечисленные в подпункте «д» пункта 11 Положения, должны служить основаниями для направления предписания, а не основаниями для досрочного расторжения договора аренды лесного участка. Именно решение Минпромторга России об исключении инвестиционного проекта из перечня приоритетных должно являться основанием для досрочного расторжения договора аренды лесного участка;

в) как показывает многолетняя практика расторжения в судебном порядке договора аренды лесного участка, заключенного в целях реализации приоритетных инвестиционных проектов, процедура подобного расторжения договора аренды с учетом соблюдения досудебного порядка занимает более 6 месяцев. За это время арендатор, инвестиционный проект которого уже исключен из перечня приоритетных, ведет заготовку древесины не в целях реализации приоритетного инвестиционного проекта и перестает вносить арендную плату, что ведет к росту недоимки. Данная деятельность арендатора носит характер нецелевого использования лесного участка, которая, по сути, должна обеспечивать сырьевую составляющую приоритетного инвестиционного проекта, а не приносить прибыль инвестору, инвестиционный проект которого уже исключен из перечня приоритетных.

С учетом изложенного, во избежание вышеуказанных негативных последствий предлагается предусмотреть процедуру внесудебного расторжения договора аренды лесного участка в соответствии со статьей 450.1 Гражданского кодекса Российской Федерации на основании вынесенного Минпромторгом России решения об исключении инвестиционного проекта в области освоения лесов из перечня приоритетных путем дополнения пункта 23 типового договора аренды лесного участка, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2015 года № 1003 (далее – типовой договор), соответствующим основанием для отказа арендодателя от исполнения договора в одностороннем порядке.

Пункт 24 типового договора содержит только три из пяти оснований досрочного расторжения договора аренды лесного участка, указанных в подпункте «д» пункта 11 Положения.

Пунктом 15 Положения определено, что договор аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, заключается без проведения аукциона на условиях, указанных в решении, принятом заинтересованным органом в соответствии с пунктом 11 Положения.

Таким образом, в целях устранения выявленных противоречий в правовом регулировании предлагается дополнить пункт 24 типового договора подпунктами «г», «д» следующего содержания:

«г) нарушение предусмотренных графиком сроков заключения договоров аренды лесных участков, включенных в перечень лесных участков;

д) отсутствие государственной регистрации договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, в течение 90 дней со дня подписания.».

*Предоставление лесных участков в границах земель лесного фонда*

В соответствии с разделом II областного плана осуществлен мониторинг правоприменения, в том числе в пределах действия Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ), Земельного кодекса Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов области.

По результатам его осуществления необходимо отметить следующее.

В процессе проводимого анализа информации о правоприменении по показателю наличия коллизий норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлено противоречие в правовом регулировании в рассматриваемой сфере правоотношений.

В соответствии с частью 4 статьи 73.1 ЛК РФ (в редакции, действующей с 1 марта 2017 года) заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе по результатам торгов, допускается с гражданами и юридическими лицами в случае отсутствия сведений о них в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (далее – реестр).

Аналогичная норма содержится и в части 3 статьи 77 ЛК РФ в отношении заключения договоров купли-продажи лесных насаждений.

При этом наличие таких сведений в реестре в качестве основания для отказа в допуске к участию в аукционе по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений (далее – аукцион) в частях 8 и 8.1 статьи 79 ЛК РФ отсутствует.

Отказ в допуске к участию в аукционе по основаниям, не установленным частями 8 и 8.1 указанной статьи ЛК РФ, не допускается (часть 9 статьи 79 ЛК РФ).

Однако в случае признания победителем аукциона гражданина либо юридического лица, сведения о котором имеются в реестре, организатор аукциона в силу части 4 статьи 73.1 ЛК РФ и части 3 статьи 77 ЛК РФ не вправе будет заключить с ним соответствующий договор.

Кроме того, согласно части 8 статьи 80 ЛК РФ в случае признания аукциона несостоявшимся по причине участия в нем менее чем двух участников (пункт 1 части 7 статьи 80 ЛК РФ) единственный участник аукциона не позднее чем через двадцать дней после дня проведения аукциона обязан заключить договор купли-продажи лесных насаждений или договор аренды лесного участка, а орган государственной власти или орган местного самоуправления, по решению которых проводился аукцион, не вправе отказаться от заключения с единственным участником аукциона соответствующего договора по начальной цене предмета аукциона (начальному размеру арендной платы или начальной цене заготавливаемой древесины).

С учетом вышеизложенного, представляется необходимым часть 8 статьи 79 ЛК РФ дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6) наличие сведений о заявителе в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений.».

*Осуществление опеки и попечительства в отношении*

*совершеннолетних граждан*

В соответствии с разделом II областного плана осуществлен мониторинг правоприменения, в том числе в пределах действия Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов области.

В ходе проведения анализа информации о правоприменительной практике по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлена неполнота правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений.

* В соответствии со статьей 48 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ) опекун обязан принять имущество подопечного по описи от лиц, осуществлявших его хранение, в трехдневный срок с момента возникновения своих прав и обязанностей. Опись имущества составляется органом опеки и попечительства.

При этом в Федеральном законе № 48-ФЗ не предусмотрены случаи, когда имущество подопечного не находится у третьих лиц на хранении, а находится непосредственно у гражданина, признанного недееспособным, либо является совместной собственностью недееспособного гражданина и лиц, проживающих вместе с ним и ведущих с ним совместное хозяйство.

* В соответствии со статьей 20 Федерального закона № 48-ФЗ недвижимое имущество подопечного не подлежит отчуждению, за исключением ряда случаев, в том числе отчуждения недвижимого имущества в исключительных случаях (необходимость оплаты дорогостоящего лечения и другое), если этого требуют интересы подопечного.

При реализации такой нормы возникают затруднения, поскольку перечень исключительных случаев когда возможно отчуждение недвижимого имущества подопечного не является закрытым, а понятие «интересы подопечного» носит оценочный характер.

Помимо этого необходимо отметить следующее.

Подпунктом «в» пункта 6.1 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 года № 927 (далее - Правила), предусмотрена обязанность органа опеки и попечительства в порядке межведомственного взаимодействия запросить справку о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, выдаваемую соответствующими уполномоченными органами.

Представляется необходимым установление исключения из данного положения в отношении кандидатов в опекуны – близких родственников совершеннолетнего недееспособного гражданина в случае, если жилое помещение является постоянным и единственным местом жительства указанных граждан (например, если опека устанавливается родителями в отношении совершеннолетних недееспособных детей).

Кроме того, следует отметить, что норма о предоставлении гражданином, выразившим желание стать опекуном, справки о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, ранее предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», признана утратившей силу постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 118 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи».

*Противодействие экстремизму*

В соответствии с разделом II областного плана осуществлен мониторинг правоприменения, в том числе в пределах действия Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), нормативных правовых актов области.

В ходе проведения анализа информации о правоприменительной практике по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

В настоящее время в законодательстве не закреплено понятия «профилактика экстремизма», отмечено только, что это одно из двух направлений противодействия экстремизму, не раскрыты его формы и содержание.

В законодательстве отсутствует такой основополагающий принцип противодействия экстремизму, как системность принимаемых мер. Без этого невозможно составить целостного представления о предмете экстремизма и противодействии ему.

В целях совершенствования деятельности по профилактике экстремизма представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон № 114-ФЗ в части закрепления третьего направления противодействия экстремизму - минимизация и ликвидация последствий экстремистской деятельности. Без законодательного определения указанного направления повышается риск того, что в случае проявления экстремизма органы публичной власти будут не готовы к действиям по ликвидации их последствий.

*Формирование общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели для федеральных судов общей юрисдикции*

В соответствии с разделом II областного плана осуществлен мониторинг правоприменения, в том числе в пределах действия Федерального закона от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 113-ФЗ), нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов области.

1. По результатам анализа правоприменения по показателю неполноты в правовом регулировании общественных отношений (подпункт «ж» пункта 8 методики) установлено следующее.

* В реализацию части 14 статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2005 года № 320 утверждены Правила финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации (далее - Правила).

В пункте 5 Правил установлен норматив финансовых затрат, включающий в себя (на 1 кандидата) канцелярские расходы – не более 10 рублей, почтовые расходы – не более 50 рублей и расходы, связанные с публикацией списков кандидатов в средствах массовой информации, исходя из средних расценок за 1 печатный лист, принятых в данном субъекте Российской Федерации.

Как следует из части 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Часть 3 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит норму, согласно которой в случае, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств муниципального образования, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

Поскольку прервать реализацию переданного государственного полномочия из-за недостатка финансирования невозможно, происходит привлечение средств местного бюджета.

Таким образом, в случае превышения нормативов, установленных в пункте 5 Правил, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения полномочий по формированию (изменению) списков кандидатов в присяжные заседатели, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

В этой связи возникает ситуация, при которой финансовые расходы на эти цели со стороны муниципальных образований серьезно превышают расходы Российской Федерации.

В целях соблюдения соразмерности возлагаемых полномочий и передаваемых на их реализацию материальных и финансовых ресурсов представляется необходимым увеличение предусмотренного Правилами норматива финансовых затрат, а также расширение перечня его составляющих (например, закрепление возможности использования части норматива финансовых затрат на заправку копировального оборудования).

Эти меры позволят избежать перекладывания финансовых обязательств по обеспечению переданных государственных полномочий на «плечи» муниципальных образований.

* В соответствии с пунктом 5 Правил в норматив финансовых затрат включаются расходы, связанные с публикацией списков кандидатов в средствах массовой информации, исходя из средних расценок за 1 печатный лист, принятых в данном субъекте Российской Федерации.

При этом площадь печатного листа, которая должна приниматься в расчет при определении средних расценок ни Правилами, ни другими нормативными правовыми актами не установлена.

В целях полноты правового регулирования представляется необходимым установить конкретный размер площади печатного листа, среднюю расценку на который будет необходимо брать в расчет.

2. По результатам анализа правоприменительной практики по показателю наличия коллизий норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) выявлены следующие противоречия правового регулирования.

* В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 113-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации каждые четыре года составляет общий и запасной списки кандидатов в присяжные заседатели, включая в них необходимое для работы соответствующего суда число граждан, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

Однако указанная норма не соотносится с нормами статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ.

Согласно части 7 статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ установлено, что в запасной список должны включаться только граждане, постоянно проживающие в населенном пункте по месту постоянного нахождения соответствующего суда.

Правительство Вологодской области составляет общий и запасной списки в присяжные заседатели по представлениям Вологодского областного суда, 3 окружного военного суда и Ленинградского окружного военного суда.

Указанные списки составляются на основе списков, предоставленных исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления Вологодской области.

Для 3 окружного военного суда и Ленинградского окружного военного суда местом постоянного нахождения является город Москва и город Санкт-Петербург соответственно. Таким образом, на основании Федерального закона № 113-ФЗ в запасные списки должны быть включены граждане, постоянно проживающие в Вологодской области (часть 1 статьи 4) и в то же время в городе Москве, городе Санкт-Петербурге (часть 7 статьи 5).

За непредставление информации, необходимой для составления списков присяжных заседателей, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность (статья 17.6).

Таким образом, руководители исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления могут быть привлечены к административной ответственности за непредставление указанной информации.

С учетом изложенного, в целях устранения данного противоречия представляется необходимым внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 113-ФЗ.

* Согласно части 2 статьи 3, части 3 статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ при составлении списков кандидатов в присяжные заседатели исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований из числа отобранных граждан исключаются лица, которые не могут быть присяжными заседателями:

состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

имеющие непогашенную или неснятую судимость.

Исходя из части 1 статьи 6 Федерального закона № 113-ФЗ исполнительно-распорядительный орган муниципального образования вправе запрашивать информацию, необходимую для составления списков кандидатов в присяжные заседатели, у должностных лиц и руководителей организаций независимо от их организационно-правовой формы.

В отношении исключения исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований из числа отобранных граждан лиц, состоящих на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств, отмечается следующее.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 323-ФЗ сведения о фактах обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении, составляют врачебную тайну. При этом в части 4 указанной статьи содержится закрытый перечень случаев, когда предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, допускается без согласия гражданина или его законного представителя. Предоставление по запросу исполнительно-распорядительного органа муниципального образования информации о состоянии здоровья, необходимой для составления списков кандидатов в присяжные заседатели, в указанный перечень не входит.

Согласно позиции Минздрава России предоставление указанных сведений невозможно без письменного согласия гражданина или его законного представителя (письмо Минздрава России от 24 апреля 2014 года № 12-3/1147).

В отношении исключения исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований из числа отобранных граждан лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость, необходимо отметить следующее.

Пунктом 39 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагается обязанность по предоставлению по межведомственным запросам органов местного самоуправления, предоставляющих муниципальные услуги, сведений о наличии у лица непогашенной или неснятой судимости, если для предоставления муниципальной услуги предусмотрено предоставление таких сведений в органы местного самоуправления. Составление списков кандидатов в присяжные заседатели не является муниципальной услугой, таким образом, получение указанных сведений действующим законодательством не предусмотрено.

Согласно позиции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Вологодской области проверка кандидатов в присяжные заседатели будет осуществляться только на основании запросов судов (письмо УМВД России по Вологодской области от 23 декабря 2016 года № 2/1-7159).

На основании изложенного представляется необходимым внесение в законодательство соответствующих изменений.

Предложения по совершенствованию федеральных нормативных правовых актов, а также результаты мониторинга правоприменения нормативных правовых актов области отражены в приложении к настоящему докладу.

Приложение к докладу

**Предложения**

**по результатам мониторинга правоприменения, осуществленного по собственной инициативе органами исполнительной государственной власти Вологодской области в 2016 году в отношении федеральных нормативных правовых актов и в отношении нормативных правовых актов Вологодской области**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  п/п | Предложения по совершенствованию  нормативных правовых актов | Обоснование | |
| 1. Государственно-частное партнерство | | | |
| 1.1. | Разработка и принятие правовых актов области, предусматривающих:  1) утверждение порядка формирования [перечня](consultantplus://offline/ref=0B837A1AEB9A808B37D015ED8D7D626557A467FB3923931AF6D673C3E1530735BAC08DE3A663761258BC45C0BD07K) объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений;  2) утверждение порядка принятия решения о заключении концессионного соглашения, о замене концессионера без проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, об изменении условий концессионного соглашения, о досрочном расторжении концессионного соглашения;  3) утверждение порядка и условий участия Вологодской области в заключении соглашения о проведении совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения, в соответствии с которым планируется создание и (или) реконструкция объекта, части которого находятся или будут находиться в собственности разных публично-правовых образований;  4) утверждение порядка и условий участия Вологодской области в заключении концессионных соглашений, предусмотренных [главой 4](consultantplus://offline/ref=0B837A1AEB9A808B37D00BE09B113C6150AF38F73D299F4AA9877594BE030160FA808BB5EDB20EK) Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;  5) утверждение порядка формирования перечня объектов, в отношении которых планируется заключение соглашений о государственно-частном партнерстве;  6) утверждение порядка принятия решения о реализации проекта государственно-частного партнерства, порядка принятия решения о заключении, изменении, прекращении соглашения о государственно-частном партнерстве | | Реализация полномочий Правительства области, предусмотренных законом области от 9 февраля 2017 года № 4103-ОЗ «О внесении изменений в закон области «О реализации полномочий, установленных Федеральным законом «О концессионных соглашениях», и о признании утратившими силу отдельных законов области, отдельных положений законов области, регулирующих отношения в сфере государственно-частного партнерства» |
| 1. Промышленная политика | | | |
| 2.1. | Разработка правовых актов области, принятие которых предусмотрено Планом мероприятий по реализации закона области от 28 апреля 2016 года № 3945-ОЗ «О промышленной политике на территории Вологодской области», утвержденным распоряжением Губернатора области от 27 октября 2016 года № 3824-р | | Реализация полномочий Правительства области, предусмотренных законом области от 28 апреля 2016 года № 3945-ОЗ «О промышленной политике на территории Вологодской области» |
| 1. Отбор и утверждение заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, мониторинг реализации данных проектов | | | |
| 3.1. | Внесение в Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 года № 419 (далее – Положение), следующих изменений:  а) в пункте 8 Положения предусмотреть возможность резервирования лесных участков на период рассмотрения и утверждения заявки соответствующего инвестора;  б) внести в подпункт «д» пункта 11 Положения изменение, изложив абзац первый в следующей редакции:  «д) сведения о включении в проект договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, следующих оснований для направления предписания заинтересованного органа, вынесенного на основании решения Минпромторга России об исключении инвестиционного проекта из перечня приоритетных:» | | Исходя из практики реализации Положения выявлены следующие проблемные вопросы, требующие внесения изменений в Положение:  а) согласно пункту 8 Положения основным документом комплекта заявки является концепция инвестиционного проекта, содержащая в том числе проект перечня лесных участков, выделенных для реализации инвестиционного проекта (далее - перечень лесных участков), с указанием их границ, площади, допустимого ежегодного объема изъятия древесины по породам, выхода деловой древесины по классам крупности и дровяной древесины. Таким образом, лесные участки подбираются до подачи инвестором заявки для составления концепции проекта. При этом в Положении не предусмотрены гарантии резервирования данных лесных участков на период рассмотрения и утверждения заявки соответствующего инвестора;  б) подпунктом «д» пункта 11 Положения предусмотрены основания для досрочного расторжения указанного договора по инициативе арендодателя.  Вместе с тем нарушения, перечисленные в подпункте «д» пункта 11 Положения, должны служить основаниями для направления предписания, а не основаниями для досрочного расторжения договора аренды лесного участка. Именно решение Минпромторга России об исключении инвестиционного проекта из перечня приоритетных должно являться основанием для досрочного расторжения договора аренды лесного участка |
| 3.2. | Внести в типовой договор аренды лесного участка, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2015 года № 1003 (далее – типовой договор), следующие изменения:  а) пункт 23 типового договора дополнить нормой, предусматривающей внесудебное основание для отказа арендодателя от исполнения договора аренды лесного участка в одностороннем порядке;  б) пункт 24 типового договора дополнить подпунктами «г», «д» следующего содержания:  «г) нарушение предусмотренных графиком сроков заключения договоров аренды лесных участков, включенных в перечень лесных участков;  д) отсутствие государственной регистрации договора аренды лесного участка, включенного в перечень лесных участков, в течение 90 дней со дня его подписания.» | | Исходя из практики применения типового договора выявлены следующие проблемные вопросы, требующие его корректировки:  а) предлагается предусмотреть процедуру внесудебного расторжения договора аренды лесного участка в соответствии со статьей 450.1 Гражданского кодекса Российской Федерации на основании вынесенного Минпромторгом России решения об исключении инвестиционного проекта в области освоения лесов из перечня приоритетных;  б) пункт 24 типового договора содержит только три из пяти оснований досрочного расторжения договора аренды лесного участка, указанных в подпункте «д» пункта 11 Положения |
| 1. Предоставление лесных участков в границах земель лесного фонда | | | |
| 4.1. | Часть 8 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации дополнить пунктом 6 следующего содержания:  «6) наличие сведений о заявителе в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений.» | В соответствии с частью 4 статьи 73.1 Лесного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 23 июня 2016 года № 218-ФЗ, вступающего в силу 1 марта 2017 года) заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе по результатам торгов, допускается с гражданами и юридическими лицами в случае отсутствия сведений о них в реестре недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (далее – реестр).  Аналогичная норма содержится и в части 3 статьи 77 Лесного кодекса Российской Федерации в отношении заключения договоров купли-продажи лесных насаждений.  При этом наличие таких сведений в реестре в качестве основания для отказа в допуске к участию в аукционе по продаже права на заключение договора аренды лесного участка или договора купли-продажи лесных насаждений (далее – аукцион) в частях 8 и 8.1 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации отсутствует.  Отказ в допуске к участию в аукционе по основаниям, не установленным частями 8 и 8.1 указанной статьи Лесного кодекса Российской Федерации, не допускается (часть 9 статьи 79 Лесного кодекса Российской Федерации) | |
| 1. Обеспечение межведомственного электронного взаимодействия при предоставлении государственных услуг органами исполнительной государственной власти области | | | |
| 5.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Предоставление ежемесячной денежной выплаты на третьего и каждого последующего ребенка | | | |
| 6.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Осуществление опеки и попечительства в отношении совершеннолетних граждан | | | |
| 7.1. | Внесение изменений в Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ) | В соответствии со статьей 48 Федерального закона № 48-ФЗ опекун обязан принять имущество подопечного по описи от лиц, осуществлявших его хранение, в трехдневный срок с момента возникновения своих прав и обязанностей. Опись имущества составляется органом опеки и попечительства.  При этом в Федеральном законе № 48-ФЗ не предусмотрены случаи, когда имущество подопечного не находится у третьих лиц на хранении, а находится непосредственно у гражданина, признанного недееспособным, либо является совместной собственностью недееспособного гражданина и лиц, проживающих вместе с ним и ведущих с ним совместное хозяйство | |
| 7.2. | Внесение изменений в Федеральный закон № 48-ФЗ | В соответствии со статьей 20 Федерального закона № 48-ФЗ недвижимое имущество подопечного не подлежит отчуждению за исключением ряда случаев, в том числе отчуждения недвижимого имущества в исключительных случаях (необходимость оплаты дорогостоящего лечения и другое), если этого требуют интересы подопечного.  При реализации такой нормы возникают затруднения, поскольку перечень исключительных случаев, когда возможно отчуждение недвижимого имущества подопечного, не является закрытым, а понятие «интересы подопечного» носит оценочный характер | |
| 7.3. | Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 год № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» | Подпунктом «в» пункта 6.1 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 года № 927 (далее – в данном пункте Правила), предусмотрена обязанность органа опеки и попечительства в порядке межведомственного взаимодействия запросить справку о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, выдаваемую соответствующими уполномоченными органами.  Представляется необходимым установление исключения из данного положения в отношении кандидатов в опекуны – близких родственников совершеннолетнего недееспособного гражданина в случае, если жилое помещение является постоянным и единственным местом жительства указанных граждан (например, если опека устанавливается родителями в отношении совершеннолетних недееспособных детей).  Кроме того, следует отметить, что норма о предоставлении гражданином, выразившим желание стать опекуном, справки о соответствии жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, ранее предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан», признана утратившей силу постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 118 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи» | |
| 7.4. | Утверждение Минтрудом России примерной программы осуществления подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами | Пункт 15 Правил подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2010 года № 927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан» | |
| 1. Выявление объектов культурного наследия | | | |
| 8.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Наем жилого помещения жилищного фонда социального использования | | | |
| 9.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц | | | |
| 10.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Государственное регулирование цен (тарифов) в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, в области газоснабжения, в области обращения с твердыми коммунальными отходами | | | |
| 11.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения даны в рамках исполнения федерального плана мониторинга правоприменения |  | |
| 1. Совершенствование системы оплаты труда в связи с введением эффективного контракта в образовательных организациях | | | |
| 12.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Ограничения нахождения детей в отдельных местах | | | |
| 13.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  | |
| 1. Противодействие экстремизму | | | |
| 14.1. | Внесение изменений в статьи 1, 2, 3 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ) | В законодательстве не закреплено понятия «профилактика экстремизма», отмечено только, что это одно из двух направлений противодействия экстремизму, не раскрыты его формы и содержание.  В законодательстве отсутствует такой основополагающий принцип противодействия экстремизму, как системность принимаемых мер. Без этого невозможно составить целостного представления о предмете экстремизма и противодействии ему.  В целях совершенствования деятельности по профилактике экстремизма представляется необходимым внесение изменений в Федеральный закон № 114-ФЗ в части закрепления третьего направления противодействия экстремизму - минимизация и ликвидация последствий экстремистской деятельности. Без законодательного определения указанного направления повышается риск того, что в случае проявления экстремизма органы публичной власти будут не готовы к действиям по ликвидации их последствий | |
| 1. Формирование общего и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели для федеральных судов общей юрисдикции | | | |
| 15.1. | Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2005 года № 320 «Об утверждении Правил финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» | В реализацию части 14 статьи 5 Федерального закона от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 113-ФЗ) постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2005 года № 320 утверждены Правила финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации (далее – Правила).  В пункте 5 Правил установлен норматив финансовых затрат, включающий в себя (на 1 кандидата) канцелярские расходы – не более 10 рублей, почтовые расходы – не более 50 рублей и расходы, связанные с публикацией списков кандидатов в средствах массовой информации, исходя из средних расценок за 1 печатный лист, принятых в данном субъекте Российской Федерации.  Как следует из части 5 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.  Часть 3 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит норму, согласно которой в случае, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств муниципального образования, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.  Поскольку прервать реализацию переданного государственного полномочия из-за недостатка финансирования невозможно, происходит привлечение средств местного бюджета.  Таким образом, в случае превышения нормативов, установленных в пункте 5 Правил, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения полномочий по формированию (изменению) списков кандидатов в присяжные заседатели, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.  В этой связи возникает ситуация, при которой финансовые расходы на эти цели со стороны муниципальных образований серьезно превышают расходы Российской Федерации.  С учетом изложенного представляется необходимым увеличение предусмотренного Правилами норматива финансовых затрат, а также расширение перечня его составляющих (например, закрепление возможности использования части норматива финансовых затрат на заправку копировального оборудования) | |
| 15.2. | Внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2005 года № 320 «Об утверждении Правил финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований государственных полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» | В соответствии с пунктом 5 Правил в норматив финансовых затрат включаются расходы, связанные с публикацией списков кандидатов в средствах массовой информации, исходя из средних расценок за 1 печатный лист, принятых в данном субъекте Российской Федерации.  При этом площадь печатного листа, которая должна приниматься в расчет при определении средних расценок ни Правилами, ни другими нормативными правовыми актами не установлена.  В целях полноты правового регулирования представляется необходимым установить конкретный размер площади печатного листа, среднюю расценку на который будет необходимо брать в расчет | |
| 15.3. | Внесение изменений в Федеральный закон № 113-ФЗ | В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона № 113-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации каждые четыре года составляет общий и запасной списки кандидатов в присяжные заседатели, включая в них необходимое для работы соответствующего суда число граждан, постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации.  Однако указанная норма не соотносится с нормами статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ.  Согласно части 7 статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ установлено, что в запасной список должны включаться только граждане, постоянно проживающие в населенном пункте по месту постоянного нахождения соответствующего суда.  Правительство Вологодской области составляет общий и запасной списки в присяжные заседатели по представлениям Вологодского областного суда, 3 окружного военного суда и Ленинградского окружного военного суда.  Указанные списки составляются на основе списков, предоставленных исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления Вологодской области.  Для 3 окружного военного суда и Ленинградского окружного военного суда местом постоянного нахождения является город Москва и город Санкт-Петербург соответственно. Таким образом, на основании Федерального закона № 113-ФЗ в запасные списки должны быть включены граждане, постоянно проживающие в Вологодской области (часть 1 статьи 4) и в то же время в городе Москве, городе Санкт-Петербурге (часть 7 статьи 5).  За непредставление информации, необходимой для составления списков присяжных заседателей, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность (статья 17.6).  Таким образом, руководители исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления могут быть привлечены к административной ответственности за непредставление указанной информации | |
| 15.4. | Устранение противоречий между законодательными актами Российской Федерации | Согласно части 2 статьи 3, части 3 статьи 5 Федерального закона № 113-ФЗ при составлении списков кандидатов в присяжные заседатели исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований из числа отобранных граждан исключаются лица, которые не могут быть присяжными заседателями, в том числе:  состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;  имеющих непогашенную или неснятую судимость.  Исходя из части 1 статьи 6 Федерального закона № 113-ФЗ исполнительно-распорядительный орган муниципального образования вправе запрашивать информацию, необходимую для составления списков кандидатов в присяжные заседатели, у должностных лиц и руководителей организаций независимо от их организационно-правовой формы.  В отношении исключения исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований из числа отобранных граждан лиц, состоящих на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств, отмечается следующее.  В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» сведения о фактах обращения гражданина за оказанием медицинской помощи, состоянии его здоровья и диагнозе, иные сведения, полученные при его медицинском обследовании и лечении, составляют врачебную тайну. При этом в части 4 указанной статьи содержится закрытый перечень случаев, когда предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, допускается без согласия гражданина или его законного представителя. Предоставление по запросу исполнительно-распорядительного органа муниципального образования информации о состоянии здоровья, необходимой для составления списков кандидатов в присяжные заседатели, в указанный перечень не входит.  Согласно позиции Министерства здравоохранения Российской Федерации, предоставление указанных сведений невозможно без письменного согласия гражданина или его законного представителя (письмо Минздрава России от 24 апреля 2014 года № 12-3/1147).  В отношении исключения исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований из числа отобранных граждан лиц, имеющих непогашенную или неснятую судимость, необходимо отметить следующее.  Пунктом 39 части 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагается обязанность по предоставлению по межведомственным запросам органов местного самоуправления, предоставляющих муниципальные услуги, сведений о наличии у лица непогашенной или неснятой судимости, если для предоставления муниципальной услуги предусмотрено предоставление таких сведений в органы местного самоуправления. Составление списков кандидатов в присяжные заседатели не является муниципальной услугой, таким образом, получение указанных сведений действующим законодательством не предусмотрено.  Согласно позиции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Вологодской области, проверка кандидатов в присяжные заседатели будет осуществляться только на основании запросов судов (письмо УМВД России по Вологодской области от 23 декабря 2016 года № 2/1-7159) | |