ПРАВИТЕЛЬСТВО ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ



Доклад

о результатах мониторинга

правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти Вологодской области в 2017 году

г. Вологда, 2018 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 2017 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2016 года № 1751-р | 2 |
| 3. | Результаты мониторинга правоприменения, осуществленного в 2017 году органами исполнительной государственной власти Вологодской области по собственной инициативе в отношении федеральных нормативных правовых актов и в отношении нормативных правовых актов Вологодской области  | 15 |
| 4. | Приложение  | 19 |

**ДОКЛАД**

**о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного органами исполнительной государственной власти Вологодской области в 2017 году**

**1. Введение**

В 2017 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 2017 год, утвержденным постановлением Правительства области от 3 октября 2016 года № 872 (далее – областной план), в котором отражены:

отрасли (подотрасли) законодательства либо группы нормативных правовых актов плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2017 год (распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 августа 2016 года № 1751-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 Вологодского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также из иных источников.

Также в ходе проведения мониторинга правоприменения использовался один из важнейших источников информации - судебная практика. Относительно результатов такой практики за 2017 год по делам об оспаривании нормативных правовых актов области необходимо отметить, что противоречащими законодательству в части признаны лишь 4 нормативных правовых акта области, принятых в сферах лесных, земельно-имущественных отношений, охраны здоровья граждан в Российской Федерации, а также по вопросам отлова и содержания безнадзорных животных.

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 противодействия коррупции; оказания гражданам бесплатной юридической помощи; в области безопасности функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов; лекарственного обеспечения населения Российской Федерации; по вопросам государственной системы лицензирования пользования недрами; в сфере обращения с отходами производства и потребления; по вопросам государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники; изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации;

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

По итогам изучения правоприменительной практики сформированы предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, принятых в исследуемых сферах правоотношений.

Такие предложения одобрены 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 2017 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации**

**от 19 августа 2016 года № 1751-р**

В 2017 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:

противодействие коррупции;

оказание гражданам бесплатной юридической помощи;

безопасность функционирования организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;

лекарственное обеспечение населения Российской Федерации;

государственная система лицензирования пользования недрами;

обращение с отходами производства и потребления;

государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации.

*Противодействие коррупции*

В соответствии с пунктом 1 федерального плана, пунктом 1 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Трудового кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

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

1. Статьей 4 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» предусмотрено основание для принятия решения об осуществлении контроля за расходами лица, замещающего государственную должность (иного лица), его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В качестве такого основания частью 1 данной статьи определено наличие достаточной информации о том, что лицом, замещающим государственную должность (иным лицом), его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода совершены сделки (совершена сделка) по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) на общую сумму, превышающую общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду.

Законодательством не определено такое понятие как «достаточная информация».

Подобное регулирование содержится и в Положении о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должности федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065. Так, пунктом 10 указанного Положения установлено, что основанием для осуществления проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке.

При этом критерии достаточности поступившей информации не определены.

2. В соответствии со статьей 275 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрена обязанность руководителя государственного (муниципального) учреждения по представлению ежегодно сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей (далее также - сведения).

Представление сведений осуществляется в порядке, утверждаемом на федеральном, региональном, муниципальном уровнях (в зависимости от подведомственности соответствующих учреждений).

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 208 утверждены Правила представления лицом, поступающим на работу на должность руководителя федерального государственного учреждения, а также руководителем федерального государственного учреждения сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться данным постановлением Правительства Российской Федерации при разработке и утверждении соответствующих правил на региональном и местном уровнях.

Необходимо отметить, что в действующем правовом регулировании отсутствует право руководителя государственного (муниципального) учреждения заявить о невозможности по объективным причинам представить сведения своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, что препятствует соответствующему работнику в защите своих трудовых прав, свидетельствует о неравенстве прав и возможностей лиц, замещающих должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения 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.

При этом для лиц, замещающих соответствующие государственные должности, а также для государственных гражданских служащих предусмотрена возможность не представлять по объективным причинам сведения своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, данный факт подлежит рассмотрению соответствующей комиссией (в частности, Указы Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»).

*Оказание гражданам бесплатной юридической помощи*

В соответствии с пунктом 2 федерального плана, пунктом 2 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ), подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

1. В ходе 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.

Согласно статье 11 Федерального закона № 324-ФЗ к полномочиям уполномоченного федерального органа исполнительной власти отнесена разработка и установление единых требований к качеству оказываемой гражданам бесплатной юридической помощи.

Вместе с тем вышеуказанные единые требования отсутствуют.

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

2.1. Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 года утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее – Основы государственной политики). Государственная политика проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики его применения.

В соответствии с пунктом 15 Основ государственной политики правовое просвещение и правовое информирование граждан, а также совершенствование деятельности в области оказания квалифицированной юридической помощи, в том числе создание эффективной системы бесплатной юридической помощи являются одними из основных направлений государственной политики.

Согласно пункту 21 Основ государственной политики в качестве одной из мер организационного и методического характера предусмотрена разработка и осуществление программ государственных и муниципальных органов по реализации государственной политики.

С учетом положений статей 1, 28 Федерального закона № 324-ФЗ, предусматривающих установление организационно-правовых основ деятельности по правовому информированию и правовому просвещению населения, представляется необходимым отражение в данном Федеральном законе положений, предусматривающих разработку соответствующих программ, содержащих мероприятия, направленные на правовое просвещение населения.

2.2. Согласно части 2 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, нуждающимся в социальной поддержке и социальной защите, в виде составления заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера и представляют интересы гражданина в судах, государственных и муниципальных органах, организациях в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Указанные случаи и порядок оказания бесплатной юридической помощи гражданам, нуждающимся в социальной защите, федеральным законодательством не установлены.

2.3. В случае представления интересов гражданина в суде факт участия адвоката в судебном заседании может быть подтвержден либо справкой, выдаваемой судом, либо копиями протоколов судебных заседаний по делу. Учитывая, что на практике суды не выдают справки о количестве заседаний, способом доказывания представления интересов гражданина в суде является представление в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации копии решения суда (в случае если по делу до вынесения решения состоялось одно судебное заседание) либо копий протоколов судебных заседаний по делу.

Получение копий протоколов судебных заседаний осуществляется путем ознакомления с материалами гражданского дела. В связи с этим адвокатом дополнительно оказываются услуги в рамках бесплатной юридической помощи (ознакомление с материалами дела), требующие значительных временных затрат, хотя фактически гражданин в них может и не нуждаться.

С учетом изложенного представляется необходимой разработка единой формы справки об объеме оказанной адвокатом бесплатной юридической помощи по гражданскому делу для судов общей юрисдикции.

Помимо этого, по результатам мониторинга правоприменения необходимо отметить следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона № 324-ФЗ федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им учреждения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения, органы управления государственных внебюджетных фондов оказывают гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к их компетенции, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан.

Согласно положениям статьи 1 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установленный данным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Исходя из этого следует, что федеральным законодательством предусмотрен порядок рассмотрения обращений граждан вне зависимости от их принадлежности к категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи.

При этом с учетом предусмотренного статьей 5 Федерального закона № 324-ФЗ такого основного принципа оказания бесплатной юридической помощи, как социальная справедливость и социальная ориентированность при ее оказании, соответственно, направленности Федерального закона № 324-ФЗ на социально незащищенные категории граждан представляется возможным установление особого порядка правового консультирования в устной и письменной форме в рамках оказания бесплатной юридической помощи.

*Безопасность функционирования организаций оборонно-промышленного,*

*ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов*

В соответствии с пунктом 3 федерального плана, пунктом 3 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия федеральных законов от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

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

Федеральным законом от 4 марта 2013 года № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 22-ФЗ) в Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» внесены изменения, согласно которым из категории опасных производственных объектов исключены объекты, на которых ведутся добыча общераспространенных полезных ископаемых и разработка россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемые открытым способом без применения взрывных работ.

Таким образом, с момента вступления в силу Федерального закона № 22-ФЗ Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор) не осуществляется надзорная деятельность в горнорудной и нерудной промышленности на объектах, где ведутся работы по добыче общераспространенных полезных ископаемых и разработке россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемые открытым способом без применения взрывных работ, а на органы исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации данные полномочия не возложены.

В соответствии с пунктом 9 статьи 12 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон Российской Федерации № 2395-1) лицензия на пользование недрами и ее неотъемлемые части должна содержать условия выполнения требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, охране окружающей среды.

Уполномоченные органы исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают реализацию полномочий в области регулирования отношений недропользования.

В частности, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» указанными органами осуществляется государственный геологический надзор, в том числе надзор за выполнением недропользователями условий лицензий на пользование участками недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения.

Таким образом, несмотря на наличие полномочий по осуществлению надзора за выполнением условий лицензий на пользование недрами, фактически проверить исполнение такого условия, как обеспечение недропользователями безопасного ведения работ при разработке месторождений общераспространенных полезных ископаемых, уполномоченные органы исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации не могут ввиду отсутствия соответствующих полномочий по государственному горному надзору, который в соответствии со статьей 38 Закона Российской Федерации № 2395-1 осуществляется Ростехнадзором.

Следовательно, в настоящее время в законодательстве о недропользовании существует правовая неопределенность в вопросе осуществления государственного горного надзора в отношении участков недр местного значения.

С учетом изложенного предлагается рассмотреть вопрос о закреплении полномочий по государственному горному надзору в отношении участков недр местного значения за органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Лекарственное обеспечение населения Российской Федерации*

В соответствии с пунктом 4 федерального плана, пунктом 4 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Федерального закона от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

1. В ходе 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.

Так, не все федеральные нормативные правовые акты приняты в реализацию Федерального закона от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (в редакции Федерального закона от 22 декабря 2014 года № 429-ФЗ), отсутствуют правила надлежащей дистрибьюторской практики, правила надлежащей практики фармаконадзора лекарственных препаратов для медицинского применения.

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

В соответствии со статьей 81 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с Перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, а также в соответствии с Перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой.

Вместе с тем в настоящее время продолжает применяться постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 года № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения». Пунктом 3 вышеуказанного постановления утверждены Перечень групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, и Перечень групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой. Складывающаяся судебная практика (в частности, определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2015 года № 65-АПГ15-7) подтверждает необходимость его применения.

Однако в действующей редакции указанное постановление не учитывает существующее разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, установленное федеральными законами от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В указанной части постановление подлежит приведению в соответствие с действующим законодательством в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации.

*Государственная система лицензирования пользованиями недрами*

В соответствии с пунктом 5 федерального плана, пунктом 5 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Закона Российской Федерации № 2395-1, Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

В процессе проведения анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) установлено следующее.

Статьей 101 Закона Российской Федерации № 2395-1 определены основания возникновения права пользования участками недр, в том числе на конкурсной или аукционной основе, в частности:

в отношении участков недр, за исключением участков недр федерального значения, – решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии (пункт 4);

в отношении участков недр местного значения – принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении по результатам аукциона права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых (абзац второй пункта 6).

Частью второй статьи 131 Закона Российской Федерации № 2395-1 определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации по принятию решений о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, о составе и порядке работы конкурсных или аукционных комиссий и определению порядка и условий проведения таких конкурсов или аукционов относительно каждого участка недр или группы участков недр, в зависимости от оснований возникновения права пользования участками недр, определенных пунктами 4 и 6 статьи 101 Закона Российской Федерации № 2395-1.

Норма части второй статьи 131 Закона Российской Федерации № 2395-1, являясь общей по отношению к нормам пунктов 1 и 2 указанной части статьи 131 Закона Российской Федерации № 2395-1, подлежит применению во взаимосвязи с соответствующими пунктами 4 и 6 статьи 101 Закона Российской Федерации № 2395-1.

С учетом изложенного представляется необходимым определение аукциона единственной возможной формой проведения торгов для предоставления права пользования участками недр местного значения.

*Обращение с отходами производства и потребления*

В соответствии с пунктом 6 федерального плана, пунктом 6 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Жилищного кодекса Российской Федерации, федеральных законов от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ), от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в законодательство об отходах производства и потребления. Принятие данного Федерального закона позволило устранить отдельные пробелы правового регулирования. Вместе с тем необходимо отметить следующее.

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

На основании статьи 6 Федерального закона № 89-ФЗ одним из полномочий органов исполнительной государственной власти субъекта является организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов (далее - ТКО).

Согласно статье 8 Федерального закона № 89-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО.

В настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты Российской Федерации, методические рекомендации либо разъяснения соответствующих органов власти в сфере обращения с ТКО, регулирующие суть и содержание понятия организации деятельности и участия в сфере обращения с отходами, что вызывает трудности в реализации указанных полномочий, особенно у органов местного самоуправления.

2. В ходе проведения анализа правоприменительной практики по показателю коллизии норм права (подпункт «з» пункта 8 методики) установлено следующее.

Абзацем одиннадцатым статьи 6 Федерального закона № 89-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относится, в частности, «определение в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения».

Однако принятым Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым был признан утратившим силу Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации.

*Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин*

*и других видов техники*

 В соответствии с пунктом 8 федерального плана, пунктом 7 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

В ходе 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 не выявлены.

*Изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации*

В соответствии с пунктом 9 федерального плана, пунктом 8 раздела I областного плана осуществлен мониторинг правоприменения в части действия Гражданского кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

В ходе 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 не выявлены.

**3. Результаты мониторинга правоприменения, осуществленного**

**в 2017 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:

дополнительное образование детей;

государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

предоставление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан;

организация отдыха детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

передача памятников природы областного значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы;

государственное регулирование цен (тарифов) в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

исполнение органами местного самоуправления области отдельных государственных полномочий в сфере административных отношений.

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

*Дополнительное образование детей*

В соответствии с разделом II областного плана проведен мониторинг правоприменения в сфере дополнительного образования детей, в том числе в пределах действия Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), подзаконных федеральных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов области.

По результатам проведения анализа правоприменительной практики и во исполнение раздела I Плана мероприятий на 2015-2020 годы по реализации Концепции развития дополнительного образования детей, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 года № 729-р, сформированы следующие предложения, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования дополнительного образования детей:

дополнить статью 9 Федерального закона № 273-ФЗ нормой, закрепляющей право органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов на предоставление поддержки дополнительного образования детей, в том числе финансовое обеспечение предоставления дополнительного образования детей в частных образовательных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы для детей;

закрепить в статье 75 Федерального закона № 273-ФЗ право органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по персонифицированному финансированию дополнительного образования детей, не достигших возраста 18 лет, в рамках освоения ими дополнительных общеобразовательных программ.

*Государственное регулирование цен (тарифов)*

*в пределах полномочий органов государственной власти*

*субъектов Российской Федерации*

В соответствии с разделом II областного плана проведен мониторинг правоприменения в рассматриваемой сфере, в том числе в пределах действия Федерального закона № 89-ФЗ, федеральных законов от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», подзаконных федеральных нормативных правовых актов.

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

1.1. Пунктом 2 статьи 232 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» предусмотрено, что стандартизированные тарифные ставки, определяющие величину платы за технологическое присоединение к электрическим сетям территориальных сетевых организаций, рассчитываются и устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов едиными для всех территориальных сетевых организаций на территории субъекта Российской Федерации, в частности, с использованием метода сравнения аналогов.

Однако на текущую дату метод сравнения аналогов не разработан и не утвержден.

1.2. В соответствии с пунктом 34 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178, базовый уровень операционных расходов устанавливается регулирующими органами с использованием метода экономически обоснованных расходов и метода сравнения аналогов. При этом базовый уровень операционных расходов на очередной долгосрочный период регулирования устанавливается как сумма доли базового уровня операционных расходов, рассчитанного с применением метода экономически обоснованных расходов, и доли базового уровня операционных расходов, рассчитанного с использованием метода сравнения аналогов. Для определения базового уровня операционных расходов методом сравнения аналогов используются Методические указания по определению базового уровня операционных, подконтрольных расходов территориальных сетевых организаций, необходимых для осуществления регулируемой деятельности, и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов с применением метода сравнения аналогов, утвержденные Приказом ФСТ России от 18 марта 2015 года № 421-э (далее - Методические указания).

Для расчета базового уровня подконтрольных расходов и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов период сбора данных должен составлять не менее 3 последних отчетных лет.

Таким образом, для расчета базового уровня подконтрольных расходов для организаций, для которых базовым годом долгосрочного периода регулирования является 2018 год, необходимо проводить расчеты на основании данных за 2014-2016 годы.

Для расчета индекса эффективности территориальных сетевых организаций (формулы 1-4 Методических указаний) используются коэффициенты нормализации, определяемые в соответствии с приложением 2 Методических указаний.

В действующей редакции коэффициенты нормализации в приложении 2 Методических указаний определены только для 2012-2013 годов.

Таким образом, приложение 2 Методических указаний нуждается в дополнении на последующие периоды.

2. В процессе проведения анализа правоприменительной практики по показателю наличия в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов (подпункт «в» пункта 9 методики) установлено следующее.

В соответствии с пунктом 23 Регламента установления цен (тарифов) и (или) их предельных уровней, предусматривающего порядок регистрации, принятия к рассмотрению и выдачи отказов в рассмотрении заявлений об установлении цен (тарифов) и (или) их предельных уровней, утвержденного Приказом ФСТ России от 28 марта 2013 года № 313-э (далее - Регламент), регулируемая организация представляет в орган регулирования предложение об установлении цен (тарифов) в срок до 1 мая года, предшествующего очередному расчетному периоду регулирования.

Пунктом 10 Регламента предусмотрено, что регулирующий орган проводит экспертизу предложений об установлении цен (тарифов) в срок не более 6 месяцев.

Однако Регламентом не урегулирован вопрос о документах, поступивших от регулируемой организации в период проведения экспертизы регулирующим органом, а также после окончания срока проведения экспертизы. Орган регулирования по своему усмотрению может либо рассматривать такие документы, либо вернуть их организации.

Таким образом, имеется коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения – широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятий решения (подпункт «а» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96).

Судебную практику по спорам, возникающим в связи с применением указанных норм Регламента (в частности, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2014 года № 307-КГ14-5116), нельзя признать сложившейся.

Предложения по результатам мониторинга правоприменения, осуществленного по собственной инициативе органами исполнительной государственной власти области в отношении федеральных нормативных правовых актов и в отношении 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 2017 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. Дополнительное образование детей
 |
| 1.1. | Внести в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании» следующие изменения:- дополнить статью 9 нормой, закрепляющей право органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов на предоставление поддержки дополнительного образования детей, в том числе финансовое обеспечение предоставления дополнительного образования детей в частных образовательных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы для детей;- закрепить в статье 75 право органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по персонифицированному финансированию дополнительного образования детей, не достигших возраста 18 лет, в рамках освоения ими дополнительных общеобразовательных программ. | Предложения, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования дополнительного образования детей, сформированы по результатам проведения анализа правоприменительной практики и во исполнение раздела I Плана мероприятий на 2015-2020 годы по реализации Концепции развития дополнительного образования детей, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 года № 729-р. |
| 1. Государственное регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции
 |
| 2.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения в настоящее время отсутствуют. | По результатам мониторинга правоприменения приняты:- закон области от 25 октября 2017 года № 4220-ОЗ «О внесении изменений в закон области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков», в соответствии с которым признаны утратившими силу понятие «слабоалкогольные тонизирующие напитки», а также положения о запрете розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков на территории Вологодской области; - закон области от 11 января 2018 года № 4277-ОЗ «О внесении изменений в закон области «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи алкогольной продукции и безалкогольных тонизирующих напитков», предусматривающий уточнение понятия «безалкогольные тонизирующие напитки», а также исключение дополнительного ограничения по времени розничной продажи алкогольной продукции организациями и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи индивидуальными предпринимателями, осуществляемой при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания.  |
| 1. Предоставление ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан
 |
| 3.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения в настоящее время отсутствуют. | По итогам мониторинга правоприменения в постановление Правительства области от 19 сентября 2005 года № 1019 «О реализации закона области от 1 июня 2005 года № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» внесены изменения:- в целях своевременного прекращения предоставления ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан из средств областного бюджета (далее - выплата), а также недопущения образования переплат предусмотрена обязанность КУ ВО «Центр социальных выплат» в отношении граждан, получающих выплату в соответствии с законом области, по ежемесячному направлению запроса в Государственное учреждение - Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Вологодской области о представлении сведений о назначении ежемесячной денежной выплаты в соответствии с федеральным законодательством (постановление Правительства области от 3 апреля 2017 года № 309);- для улучшения условий предоставления выплаты отдельным категориям граждан увеличен срок с трех до четырех месяцев для обращения за предоставлением выплаты в соответствии с законом области от 1 июня 2005 года № 1285-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан» для граждан, получавших выплату в соответствии с федеральным законом и утративших на нее право. Помимо этого установлено, что документ, удостоверяющий личность заявителя (представителя заявителя), не представляется в случае подачи заявления о предоставлении выплаты через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (постановление Правительства области от 26 июня 2017 года № 574). |
| 1. Организация отдыха детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
 |
| 4.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют. |  |
| 1. Передача памятников природы областного значения и их территорий под охрану лиц,

в чье ведение они переданы |
| 5.1. | 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 пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации |
| 6.1. | Разработка и утверждение Правительством Российской Федерации или уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов порядка использования (применения) метода сравнения аналогов при расчете и установлении стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину платы за технологическое присоединение к электрическим сетям территориальных сетевых организаций. | В соответствии с пунктом 2 статьи 232 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» стандартизированные тарифные ставки, определяющие величину платы за технологическое присоединение к электрическим сетям территориальных сетевых организаций, рассчитываются и устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов едиными для всех территориальных сетевых организаций на территории субъекта Российской Федерации, в частности, с использованием метода сравнения аналогов.Однако на сегодняшний день метод сравнения аналогов не разработан и не утвержден, что является неполнотой в правовом регулировании. |
| 6.2. | Внесение необходимых изменений в приложение 2 Методических указаний по определению базового уровня операционных, подконтрольных расходов территориальных сетевых организаций, необходимых для осуществления регулируемой деятельности, и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов с применением метода сравнения аналогов, утвержденных Приказом ФСТ России от 18 марта 2015 года № 421-э (далее – Методические указания). | В соответствии с пунктом 34 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178, базовый уровень операционных расходов устанавливается регулирующими органами с использованием метода экономически обоснованных расходов и метода сравнения аналогов. При этом базовый уровень операционных расходов на очередной долгосрочный период регулирования устанавливается как сумма доли базового уровня операционных расходов, рассчитанного с применением метода экономически обоснованных расходов, и доли базового уровня операционных расходов, рассчитанного с использованием метода сравнения аналогов. Для определения базового уровня операционных расходов методом сравнения аналогов используются Методические указания.Для расчета базового уровня подконтрольных расходов и индекса эффективности операционных, подконтрольных расходов период сбора данных должен составлять не менее 3 последних отчетных лет.Таким образом, для расчета базового уровня подконтрольных расходов для организаций, для которых базовым годом долгосрочного периода регулирования является 2018 год, необходимо проводить расчеты на основании данных за 2014-2016 годы.Для расчета индекса эффективности территориальных сетевых организаций (формулы 1-4 Методических указаний) используются коэффициенты нормализации, определяемые в соответствии с приложением 2 Методических указаний.В действующей на текущую дату редакции коэффициенты нормализации в приложении 2 Методических указаний определены только для 2012-2013 годов.В связи с этим приложение 2 Методических указаний нуждается в дополнении на последующие периоды. |
| 6.3. | Внесение необходимых изменений в Регламент установления цен (тарифов) и (или) их предельных уровней, предусматривающих порядок регистрации, принятия к рассмотрению и выдачи отказов в рассмотрении заявлений об установлении цен (тарифов) и (или) их предельных уровней, утвержденный Приказом ФСТ России от 28 марта 2013 года № 313-э (далее - Регламент). | В соответствии с пунктом 23 Регламента регулируемая организация представляет в орган регулирования предложение об установлении цен (тарифов) в срок до 1 мая года, предшествующего очередному расчетному периоду регулирования.Пунктом 10 Регламента предусмотрено, что регулирующий орган проводит экспертизу предложений об установлении цен (тарифов) в срок не более 6 месяцев.Однако Регламентом не урегулирован вопрос о документах, поступивших от регулируемой организации в период проведения экспертизы регулирующим органом, а также после окончания срока проведения экспертизы. Орган регулирования по своему усмотрению может либо рассматривать такие документы, либо вернуть их организации. Таким образом, имеется коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения – широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятий решения.Судебную практику по спорам, возникающим в связи с применением указанных норм Регламента (в частности, Определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2014 года № 307-КГ14-5116), нельзя признать сложившейся. |
| 1. Исполнение органами местного самоуправления области отдельных государственных полномочий в сфере административных отношений
 |
| 7.1. | Предложения по принятию нормативных правовых актов, внесению изменений, признанию утратившими силу нормативных правовых актов по итогам мониторинга правоприменения отсутствуют |  |