

Заключение об экспертизе

«22» сентября 2022

№ 2-Э/ОРВ-2022

Управлением экономики и имущественных отношений города Калуги (далее - Управление) в соответствии с порядком проведения экспертизы нормативных правовых актов муниципального образования «Город Калуга» в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Городской Управы города Калуги от 19.12.2014 № 428-п (далее – Порядок экспертизы муниципальных НПА), планом проведения экспертизы нормативных правовых актов муниципального образования «Город Калуга» на 2022 год рассмотрен:

- Административный регламент предоставления муниципальной услуги по подготовке и выдаче разрешения на производство земляных работ (ордера) (далее - Регламент), утвержденный постановлением Городской Управы города Калуги от 29.06.2012 № 261-п.

Источник официального опубликования Регламента:

Первоначальный текст документа опубликован в газете «Калужская неделя».

Дата опубликования 04.07.2012 № 26.

В соответствии с пунктом 3 Постановления Городской Управы города Калуги от 29.06.2012 № 261-п Регламент вступил в силу после его официального опубликования.

Орган, ответственный за разработку Регламента (далее – орган-разработчик):

- управление городского хозяйства города Калуги.

Инициатор проведения экспертизы:

- Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Калужской области.

Адрес размещения уведомления о проведении публичных консультаций в информационно-коммуникационной сети Интернет на официальном сайте Городской Управы города Калуги:

<https://www.kaluga-gov.ru/ekonomika/otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/ekspertiza-normativnykh-pravovykh-aktov/>.

Сроки проведения публичных консультаций: с 06.07.2022 по 05.08.2022.

В ходе публичных консультаций в отношении Регламента поступили замечания следующих участников:

1. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Калужской области¹:

1. Пункт 2.2 Регламента (перечень действий, совершения которых не вправе требовать уполномоченный орган от заявителя при предоставлении муниципальной услуги) не в полной мере соответствует ч.1 ст.7 Федерального Закона от 27.03.2010 № 210-ФЗ (далее - Закон № 210-ФЗ), не учитывает изменения, внесенные в указанную статью Федеральным законом от 30.12.2020 № 509-ФЗ. В частности, необходимо включить норму, предусмотренную п.5 ч.1 ст.7 Закона № 210-ФЗ.

2. В абз.6 п.1.3 и в п.2.5 Регламента содержится ссылка на утратившее силу постановление Городского Головы городского округа «Город Калуга» от 04.08.2006 № 204-п.

Кроме того, постановление Городской Управы города Калуги от 13.05.2014 № 5546-пи, включенное в п.2.5 Регламента в качестве правового основания для предоставления муниципальной услуги, в нарушение, требований п.2 ч.1 ст.13 Федерального Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не размещено в сети

¹ Орфография сохранена

«Интернет».

3. Регламент устанавливает требования о заверении индивидуальными предпринимателями печатью заявления для выдачи специального разрешения на право производства земляных работ (ордера) (подпункт «а» пункта 2.6.1) и определяет отсутствие оттиска печати одним из оснований для отказа в приеме документов для оказания муниципальной услуги (пункт 2.7).

Названные положения административного регламента не соответствуют действующему законодательству, поскольку возлагают на индивидуального предпринимателя не установленную законом обязанность иметь печать.

4. Подпункт «з» п.2.6.1 Регламента в части установления требования представления договора на восстановление твердого покрытия противоречит ст.421 Гражданского кодекса Российской Федерации, п.1, 3 ч.1 ст.7 Закона № 210-ФЗ (апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.2018 № 53-АПГ18-17).

5. Согласно п.9.1. Правил благоустройства территорий муниципального образования «Город Калуга», утвержденных решением Городской Думы города Калуги от 29.06.2022 № 149 (далее - Правила благоустройства), обращение за получением муниципальной услуги осуществляется в форме подачи (направления) заявления. Т.е. заявление является формой волеизъявления заявителя на получение муниципальной услуги. Исходя из этого, дефисом 1 п.2.7 Регламента в качестве основания для отказа в приеме документов предусмотрено отсутствие в заявлении подписи заявителя или уполномоченного лица заявителя.

Однако наряду с указанным основанием для отказа в приеме документов в регламенте предусмотрено так же «обращение за получением муниципальной услуги ненадлежащего лица (дефис 4 п.2.7).

В связи с этим неясно, что понимается под «ненадлежащим лицом», если заявление подписано заявителем и заверено надлежащим образом, а также не регламентировано, по каким критериям сотрудник, осуществляющий прием документов, должен определить лицо, обращающееся за получением муниципальной услуги, как надлежащее («ненадлежащее»).

На основании подп.«а» п.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2006 № 96 (далее - Методика) широта дискреционных полномочий (отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения) отнесена к коррупциогенным факторам.

6. Дефисы 3, 4 пункта 2.8 Регламента устанавливают основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги, не предусмотренные Правилами благоустройства и иными нормативными правовыми актами. Согласно п.5 ст.11.1 Закона № 210-ФЗ отказ в предоставлении муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, является нарушением федерального законодательства и предметом обжалования заявителем действий органа местного самоуправления.

Исчерпывающие перечни оснований для отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги устанавливаются соответственно федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами (часть 9 статьи 7 Федерального Закона № 210-ФЗ).

Из взаимосвязанных положений статей 7, 14 Федерального Закона № 210-ФЗ следует, что исчерпывающие основания для отказа в предоставлении государственной услуги устанавливаются в административных регламентах на основании положений нормативных правовых актов, которыми непосредственно регулируются отношения в сфере

предоставления государственной услуги (апелляционное определение СК по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 14.10.2021 по делу № 66а-1138/2021). Т.е. самостоятельное (не на основе принятых нормативных правовых актов) правовое регулирование административными регламентами отношений, связанных с отказом в предоставлении муниципальной услуги, включая установление новых (дополнительных) оснований для отказа, федеральным законодательством запрещено.

Кроме того, следует отметить, что включение в качестве основания для отказа в предоставлении муниципальной услуги отрицательного решения комиссии по упорядочению разрытий при производстве строительных работ на территории муниципального образования «Город Калуга» в отсутствие принятых норм, устанавливающих основания для принятия «отрицательных решений», является согласно подп.«а» п.3 Методики коррупциогенным фактором (широта дискреционных полномочий).

7. Абзацем 3 п.3.1.5 Регламента установлено, что в случае неустранения «противоречий, неточностей в представленных на рассмотрение документах» заявителю должно быть отказано в предоставлении услуги.

Указанная норма не соответствует требованиям Закона № 210-ФЗ (см.п.6 настоящего обращения), а также вступает в противоречие с п.2.8 Регламента, что так же является в силу подп.«и» п.3 Методики коррупциогенным фактором.

8. Абзац 4 п.3.1.5 регламентирует деятельность комиссии по упорядочению разрытий при производстве строительных работ на территории муниципального образования «Город Калуга», что выходит за пределы предмета регулирования административного регламента.

9. Пункт 3.1.6 Регламента не предусматривает процедуру подписания подготовленного специалистом специального разрешения.

10. Абзац 5 п.3.1.6 предусматривает обязательное личное присутствие заявителя(его представителя) для получения специального разрешения, что является необоснованным избыточным требованием для субъектов предпринимательской деятельности. С учетом абз.4 п.3.4 Регламента предлагаю включить возможность направления специального разрешения почтовым отправлением с уведомлением о вручении заявителю специального разрешения.

11. Федеральным законом от 29.12.2017 № 479-ФЗ, который разработан в целях совершенствования механизма предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, внесены изменения в Закон № 210-ФЗ.

Пункт 5.2.3 Регламента не учитывает изменения, внесенные в Закон № 210-ФЗ Федеральным законом от 29.12.2017 № 479-ФЗ, не предусматривая возможность обжалования действий многофункционального центра, что не отвечает требованиям п.5 ч.2 ст.12 Закона № 210-ФЗ.

12. Приложение 4 к Регламенту определяет такую форму специального разрешения, которая не позволяет заявителю получить указанное разрешение без принятия на себя ряда обязанностей, что противоречит ст.7 Закона № 210-ФЗ, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ), вторгаясь в компетенцию Городской Думы города Калуги, и Правилам благоустройства.

Согласно ч.2 ст.45.1 Закона № 131-ФЗ вопросы порядка проведения земляных работ (включая установление обязательных для всех физических и юридических лиц требований при проведении указанных работ), восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ, подлежат урегулированию Правилами благоустройства территории муниципального образования, утверждение которых отнесено к компетенции представительного органа местного самоуправления.

Вышеназванные требования физические лица и юридические лица обязаны выполнять не в силу собственного волеизъявления принять на себя обязательства (в

письменной форме при получении специального разрешения), а исходя из ч.3 ст.43 Закона № 131-ФЗ, согласно которой представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Формы заявления о предоставлении муниципальной услуги (Приложения 1 и 2) предусматривают отметку об ознакомлении ответственных за производство земляных работ лиц с Правилами благоустройства, что так же подтверждает необоснованность включения пунктов 2-4, 6 в Приложение 4.

Одновременно следует отметить, что в форме специального разрешения предусмотрено возложение на заявителей дополнительных (не предусмотренных Правилами благоустройства) обязанностей (п.3 Приложения 4), а также обязанностей, не в полной мере соответствующих пунктам 11.9, 11.13, 11.14 Правил благоустройства (пункты 2, 4, 6 Приложения 4), что в силу ч.2 ст.45.1 Закона № 131-ФЗ нарушает пределы компетенции Городской Управы города Калуги и может вводить заявителей в заблуждение.

Кроме того, п.6 Приложения 4 к Регламенту, предусматривая определение величины слоя песка, щебня и асфальта специалистами управления городского хозяйства города Калуги, на которых возложена подготовка специального разрешения, не соответствует п.11.4 Правил благоустройства, определяющему требования к величине указанных слоев в отсутствие процедуры их определения должностными лицами.

Указанная норма согласно подп.«в» п.3 Методики является коррупциогенным фактором, поскольку создает возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению должностных лиц органов местного самоуправления.

Таким образом, регламент содержит как коррупциогенные факторы, так и иные положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Заключение экспертизы:

Муниципальный правовой акт содержит положения, создающие необоснованные затруднения при осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Нормативный правовой акт требует приведения в соответствие с нормами законодательства.

В соответствии с пунктом 4.8 Порядка экспертизы муниципальных НПА, вывод о наличии в нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, содержащийся в заключении, должен быть в обязательном порядке учтен органом-разработчиком, и является основанием для подготовки нормативного правового акта о внесении изменений в нормативный правовой акт или о признании утратившим силу нормативного правового акта в целом или его отдельных положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

**Заместитель начальника управления
экономики и имущественных отношений города
Калуги**

Р.М. Евстратов