Типовые ошибки в административных регламентах органов местного самоуправления

Основополагающим документом в вопросе связанном с предоставлением муници­пальных услуг является Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставле­ния государственных и муниципальных ус­луг» (далее - Федеральный закон № 210-ФЗ). Закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных услуг местными администрациями и иными органами местного са­моуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы местного самоуправления), а также деятельность организаций, участвующих в предоставлении муни­ципальных услуг. В этой связи значительное коли­чество нарушений в административ­ных регламентах, связаны с нарушени­ем положений вышеназванного закона.

Наиболее часто встре­чающиеся нарушения, и их правовое регулирова­ние:

В статье 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставле­ния государственных и муниципальных услуг» опре­делены требования к структуре административного регламента. Так, ч. 2 ст. 12 Федерального закона №210-ФЗ установлено, что структура администра­тивного регламента должна содержать разделы, устанавливающие:

1. общие положения;
2. стандарт предоставления государствен­ной или муниципальной услуги;
3. состав, последовательность и сроки вы­полнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в элек­тронной форме;
4. формы контроля за исполнением админи­стративного регламента;
5. досудебный (внесудебный) порядок обжа­лования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муници­пальных служащих.

В нарушение данного требования в админи­стративных регламентах структурные элементы, как правило, преду­сматриваются не в полном объеме, зачастую от­сутствуют положения, регулирующие досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и дей­ствий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, муниципальных служащих, кроме того названия раз­делов административных регламентов не соот­ветствуют разделам, содержащимся в ч. 2 ст. 12 Закона № 210-ФЗ.

Распространенным нарушением является несоответствие содержания административного регламента требованиям, предъявляемым к стан­дарту предоставления муниципальной услуги, ко­торый определен в ст. 14 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставле­ния государственных и муниципальных услуг», в ча­стности:

Согласно п. 5 ст. 14 Федерального закона №210-ФЗ одной из составляющих стандарта предос­тавления муниципальной услуги являются право­вые основания для предоставления муниципальной услуги. В нарушение данной нормы правовые осно­вания для предоставления муниципальной услуги указываются в разделе «Общие положения». Кроме того при определении правовых актов являющихся правовым основанием для предоставления муници­пальной услуги, органы местного самоуправления предусматривают правовые акты не регулирующие данные правоотношения, либо не определяют пра­вовые акты служащие основанием для разработки административного регламента, либо указывают правовые акты признанные утратившими силу.

Согласно п. 6 ст. 14 Федерального закона №210-ФЗ в административном регламенте должен быть определен исчерпывающий перечень доку­ментов, необходимых в соответствии с законода­тельными или иными нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги. Данные документы делятся на документы и информацию, кото­рые заявитель должен представить самостоятельно, и документы, которые заявитель вправе предста­вить по собственной инициативе, так как они подле­жат представлению в рамках межведомственного информационного взаимодействия. В нарушение данного требования, в административных регла­ментах, как правило, приводится неполный пере­чень документов необходимых для предоставления муниципальной услуги. Кроме того в большинстве регламентов отсутствует разделение на докумен­ты и информацию, которые заявитель должен представить самостоятельно, и документы, ко­торые заявитель вправе представить по собст­венной инициативе, так как они подлежат пред­ставлению в рамках межведомственного информа­ционного взаимодействия.

Согласно п. 7 ст. 14 Федерального закона №210-ФЗ в административном регламенте должен быть предусмотрен исчерпывающий перечень ос­нований для отказа в приеме документов, необхо­димых для предоставления муниципальной услуги, вместе с тем в большинстве регламентов данный перечень либо является открытым, либо вообще отсутствует.

Согласно п. 8 ст. 14 Федерального закона №210-ФЗ в административном регламенте должен быть определен исчерпывающий перечень основа­ний для отказа в предоставлении муниципальной услуги, при этом в нарушение данного требования такой перечень в действующих регламентах либо не является исчерпывающим, либо отсутствует.

Согласно п. 10 ст. 14 Федерального закона 210-ФЗ в административном регламенте устанавли­вается максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении резуль­тата предоставления государственной или муници­пальной услуги, в нарушение данного требования в действующих административных регламентах данные положения не урегулированы.

Разработкой модельных проектов административных регла­ментов в Республике Хакасия занимается Государственный правовой комитет РХ. На 01.12.2013 года им разработаны 9 проектов типовых регламентов, прошедших юридическую экспертизу (см. ссылка <http://www.r-19.ru/mainpage/authority/apparate/admin_reforma/vzaimodeistvie/56764.html>).

В соответствии с Соглашением между Ассоциацией «Совет МО РХ» и КГБУ «Институт муниципального развития Красноярского края» на сайте Ассоциации в разделе «МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕДАЦИИ» предложены 17 модельных АР, разработанных экспертами института (см. ссылка http://amorh.com/?page\_id=1316).

Типовые ошибки в уставах муниципальных образований

Приведение уставов муниципальных образо­ваний в соответствие с требованиями действующе­го федерального и регионального законодательст­ва - приоритетное направление в деятельности ОМСУ. Это обусловлено значи­мостью устава муниципального образования. В сис­теме муниципальных правовых актов он играет осо­бую роль, поскольку обладает высшей юридиче­ской силой, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить Уставу муниципального образова­ния. В уставе предусматриваются основные положе­ния по организации и деятельности органов мест­ного самоуправления.

От того насколько качественным является содержание устава, зависит функционирование муниципального управления в целом.

Наиболее часто встре­чающиеся нарушения, и их правовое регулирова­ние:

В статьях 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организа­ции местного самоуправления в Российской Федера­ции» (Федеральный закон №131-Ф3) содержатся во­просы местного значения поселения, муниципально­го района, городского округа соответственно. Наибо­лее частым нарушением в уставах муниципальных образований является несоответствие перечня во­просов местного значения Федеральному закону №131-Ф3.

Так Федеральными законами от 28.11.2011 № 337-ФЗ и от 07.12.201 1 № 417-ФЗ, были внесены из­менения в вопрос местного значения «Об утвержде­нии генеральных планов...». А именно: данный вопрос местного значения был дополнен следующей формулировкой «…осуще­ствление в случаях, предусмотренных Градострои­тельным кодексом Российской Федерации, осмот­ров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров на­рушений». Данные изменения вступили в силу с 1 января 2013 года, но многие уставы муниципальных образований до настоящего времени не приведены в соответствие с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Федеральным законом от 05.04.2013 № 55-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодатель­ные акты Российской Федерации» в вопросы мест­ного значения поселения, городского округа и му­ниципального района по организации и осуществ­лению мероприятий по гражданской обороне, за­щите населения и территории от чрезвычайных си­туаций природного и техногенного характера муни­ципальных образований были дополнены «организа­цией и осуществлением мероприятий и по террито­риальной обороне».

Данные изменения вступили в силу с 19.04.2013 года, однако, многие уставы муниципальных образо­ваний до настоящего времени не приведены в соот­ветствие с Федеральным законом №131 -ФЗ.

В соответствии со статьей 3 Федерального за­кона от 07.05.2013 № 98-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные за­конодательные акты Российской Федерации» орга­ны местного самоуправления района и городского округа осуществляют полномочия не только по вы­даче разрешений на установку рекламных конструк­ций, но и по утверждению схем размещения реклам­ных конструкций. Кроме того, в соответствии с ука­занными новеллами не только установка, но и экс­плуатация рекламных конструкций будет осуществ­ляться на основании разрешения, выданного орга­нами местного самоуправления района и городско­го округа. Данные изменения вступили в силу с 08.05.2013 года, и их необходимо внести в уставы муниципальных образований соответствующих видов.

Внимание! Согласно заключительным положениям указанного закона, со дня вступления в силу закона и до 1 янва­ря 2014 года органы местного самоуправления обя­заны утвердить схемы размещения рекламных кон­струкций в порядке, установленном частью 5.8 ста­тьи 19 Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе».

До дня утверждения схем размещения реклам­ных конструкций органами местного самоуправле­ния применяется действовавший до дня вступления в силу указанного закона порядок размещения рек­ламных конструкций на земельных участках незави­симо от формы собственности, а также на зданиях или ином недвижимом имуществе, находящихся в муниципальной собственности.

При этом с 1 января 2014 года выдача разре­шений на установку и эксплуатацию рекламных кон­струкций на земельных участках независимо от фор­мы собственности, а также на зданиях или ином не­движимом имуществе, находящихся в муниципаль­ной собственности, допускается только при наличии утвержденных в установленном порядке соответст­вующих схем размещения рекламных конструкций.

Также, в большинстве уставов муниципальных образований не внесены изменения в статью о пра­вах ОМСУ на решение вопросов, не отнесенных к во­просам местного значения.

В частности, Федеральным законом от 25.12.2012 № 271-ФЗ «О внесении изменений в Жи­лищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» признан утратившим силу подпункт 5 части 1 ст.14.1 следующего содержания: «5. осуществление финан­сирования и софинансирования капитального ре­монта жилых домов, находившихся в муниципаль­ной собственности до 1 марта 2005 года;»;

Многие уставы не приведены в соответствие с законами Республики Хакасия от 12.05.2011 № 40-ЗРХ «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Хакасия» (в редакции от 03.06.2013 года №39-ЗРХ)**.**

Также к числу наиболее часто встречаемых нарушений действующего законодательства в Ус­тавах муниципальных образований следует отне­сти несоответствие перечня оснований для досроч­ного прекращения полномочий главы муниципально­го образования и депутата представительного органа, установленных в уставе муниципального образования части 6 ст. 36 и ч.10 ст.40 Федерального закона 131 -ФЗ.

Во многих уставах до настоящего времени не урегулирован вопрос, касающийся запретов и огра­ничений, установленных действующим законода­тельством в отношении: главы муниципального образования, депутата работающего на постоян­ной основе, главы местной администрации.

Так, ч.7.1 ст. 40, ч.4.1 ст.36, ч.9.1 ст.37 Феде­рального закона №131-Ф3 установлено, что депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо органа местного само­управления, глава муниципального образования, глава местной администрации должны соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Также, к числу нарушений встречающихся в уставах муниципальных образований следует отне­сти вопросы, связанные с регулированием статуса избирательной комиссии муниципального образо­вания, в частности нарушения, касаются вопроса связанного с полномочиями избирательной комис­сии, а также правовыми актами избирательной ко­миссии.

Типичным нарушением в уставах муници­пальных образований всех уровней, является вопрос, связанный с регламентацией статуса контрольно-счетного органа муниципального образования.

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности кон­трольно-счетных органов субъектов Российской Фе­дерации и муниципальных образований» в ч.6 ст.3 предусматривает, что наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавлива­ются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом. Вместе с тем в большинстве уставов по данному основанию имеют­ся нарушения.

В некоторых уставах до настоящего времени не урегулирован вопрос по осуществлению муниципаль­ного контроля. Однако ч. 1 ст.6 Федерального зако­на от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридиче­ских лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» устанавлива­ет, что определение органов местного самоуправле­ния уполномоченных на осуществление муници­пального контроля, установление их организацион­ной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образова­ния и иным муниципальным правовым актом.

В статье Устава, регулирующей вопросы владе­ния, пользования и распоряжения муниципальным имуществом не урегулирован вопрос, касающийся установления порядка заслушивания отчетов руко­водителей муниципальных предприятий и учрежде­ний.

Вместе с тем, абзац 2 ч.4 статьи 51 Федерально­го закона №131-Ф3 предусматривает, что органы местного самоуправления, осуществляющие функ­ции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должно­сти руководителей данных предприятий и учрежде­ний, заслушивают отчеты об их деятельности в по­рядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Распространенным нарушением является во­прос, касающийся местного референдума и выборов. В проти­воречие с Уставным законом Красноярского края от ТО.11.2011 № 13-6401 «О референдумах в Краснояр­ском крае» в уставах муниципальных образований с нарушениями установлены нормы связанные с ини­циативой проведения местного референдума, переч­нем вопросов, которые не могут выноситься на ме­стный референдум, условиями при которых мест­ный референдум считается состоявшимся.

Кроме того к числу наиболее часто встречаемых нарушений относится несоответствие перечня иму­щества установленного в Уставе муниципального образования статье 50 Федерального закона №131-ФЗ.

Распространенным нарушением является во­прос, связанный с установлением порядка вступле­ния в силу устава муниципального образования, ре­шения о внесении в него изменений. Вместе с тем ч.8 статьи 44 Федерального закона №131-Ф3 предусмат­ривает, что устав муниципального образования, му­ниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регист­рации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Глава муниципаль­ного образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муници­пального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав му­ниципального образования в течение семи дней со дня его поступления из территориального органа уполномоченного федерального органа исполни­тельной власти в сфере регистрации уставов муни­ципальных образований.

В отдельных уставах к компетенции предста­вительного органа местного самоуправления до сих пор отнесено определение порядка принятия реше­ния о создании, реорганизации или ликвидации муни­ципальных учреждений, в то время как Федеральным законом от 08.05.2010 N 83-ФЗ данный вопрос отне­сен к компетенции администрации муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в от­дельные законодательные акты Российской Федера­ции в связи с принятием Федерального закона «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» статья 36 Федераль­ного закона № 131-ФЗ дополнена основаниями для досрочного прекращения полномочий в отношении главы муниципального района и главы городского округа, а именно:

«6.1. Полномочия главы муниципального рай­она, главы городского округа прекращаются дос­рочно также в связи с утратой доверия Прези­дента Российской Федерации в случаях:

1) несоблюдения главой муниципального района, главой городского округа, их супругами и несовершеннолетними детьми запрета, уста­новленного Федеральным законом "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";

2) установления в отношении избранных на му­ниципальных выборах главы муниципального рай­она, главы городского округа факта открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных де­нежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Россий­ской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в пе­риод, когда указанные лица были зарегистрирова­ны в качестве кандидатов на выборах соответст­венно главы муниципального района, главы город­ского округа.».

Данные изменения вступили в силу с 19.05.2013 года, однако, многие уставы муниципальных образо­ваний до настоящего времени не приведены в соот­ветствие с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Очень часто представительные органы местного самоуправления сталкиваются с проблемой определения по­рядка вступления в силу решений о внесении изменений в устав муниципального образования, в том числе изменений, касающихся порядка избрания главы.

Разъясняя данную ситуацию, отметим, что в соот­ветствии с частью 8. статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131 -ФЗ) устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муници­пального образования подлежат официальному опубли­кованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Глава обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав, решение о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования в те­чение семи дней со дня его поступления из территори­ального органа уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований в том средстве массовой информации, которое определено уставом в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию НПА (**только в печатном СМИ**, на интернет-портале – дополнительно).

Обращаем ваше внимание, что изменения и до­полнения, внесенные в устав муниципального образова­ния и изменяющие структуру органов местного само­управления, полномочия органов местного самоуправ­ления (за исключением полномочий, срока полномо­чий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципаль­ный правовой акт о внесении в устав указанных измене­ний и дополнений.

Что касается порядка вступления в силу изменений, касающихся порядка избрания главы, то в соответ­ствии с частью 4 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий и (или) порядка избрания выборного должностного лица мест­ного самоуправления применяется только к выбор­ным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствую­щего решения.

Таким образом, положения муниципального пра­вового акта, изменяющие перечень полномочий, срок полномочий и порядок избрания выборных должност­ных лиц местного самоуправления, - вступают в силу в общем порядке и, как следует из части 4 статьи 40 Феде­рального закона № 131 -ФЗ, применяются только к вы­борным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 275-0-0).