



МЭРИЯ
города Новосибирска
ДЕПАРТАМЕНТ ПРАВОВОЙ
И КАДРОВОЙ РАБОТЫ

Красный проспект, 34
г. Новосибирск, 630099
тел./факс (383) 227-40-43

от 29.09.2020 № 23/3.3/00930

На № _____ от _____

Начальнику департамента
земельных и имущественных
отношений мэрии города
Новосибирска

Жигульскому Г. В.

Заключение

**по результатам экспертизы постановления мэрии города Новосибирска
от 05.07.2016 № 2994 «Об административном регламенте осуществления
муниципального земельного контроля»**

Департаментом правовой и кадровой работы мэрии города Новосибирска в соответствии с Порядком проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, установленным решением Совета депутатов города Новосибирска от 25.04.2017 № 395, пунктом 3.5 Положения о департаменте правовой и кадровой работы мэрии города Новосибирска, утвержденного постановлением мэрии города Новосибирска от 30.12.2015 № 7488, планом проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, на 2020 год, утвержденным постановлением мэрии города Новосибирска от 25.12.2019 № 4729, проведена экспертиза постановления мэрии города Новосибирска от 05.07.2016 № 2994 «Об административном регламенте осуществления муниципального земельного контроля» (далее – муниципальный правовой акт).

Муниципальный правовой акт разработан департаментом земельных и имущественных отношений мэрии города Новосибирска (далее – разработчик, департамент), опубликован в издании «Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска», № 27, от 07.07.2016, с. 72.

Муниципальным правовым актом утвержден административный регламент осуществления муниципального земельного контроля (далее – административный регламент). Целью муниципального правового акта является установление сроков и последовательности административных процедур (действий) мэрии города Новосибирска при осуществлении муниципального земельного контроля, а также порядка взаимодействия между структурными подразделениями мэрии города Новосибирска, ее должностными лицами, взаимодействия мэрии города Новосибирска с физическими и юридическими лицами, органами государственной власти, учреждениями и организациями при осуществлении

муниципального земельного контроля. Правовое регулирование обусловлено установленными Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочиями органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля в отношении расположенных в границах городского округа объектов земельных отношений, а также предусмотренными Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ), Порядком разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, утвержденным постановлением Правительства Новосибирской области от 02.07.2012 № 309-п (далее – Порядок разработки и принятия административных регламентов), требованиями о разработке и принятии административного регламента осуществления органом местного самоуправления муниципального контроля.

В ходе проведения экспертизы муниципального правового акта в период с 02.07.2020 по 31.07.2020 проведены публичные консультации, уведомление о проведении было размещено в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте города Новосибирска (<http://pravo.novosibirsk.ru/pravdocs.aspx>), а также на портале ГИС НСО «Электронная демократия Новосибирской области» (<http://dem.nso.ru/lawandnpa/196b92f0-8cc5-4b8c-837a-18eab5953d74>). О проведении публичных консультаций дополнительно были извещены Союз «Новосибирская торгово-промышленная палата», Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, Союз «Новосибирская городская торгово-промышленная палата», Межрегиональная общественная организация «Межрегиональная Ассоциация руководителей предприятий», муниципальное автономное учреждение города Новосибирска «Городской центр развития предпринимательства», Новосибирское областное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Новосибирское областное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Новосибирское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», местная общественная организация «Объединение предпринимателей Октябрьского района города Новосибирска», некоммерческое партнерство «Совет по защите прав и законных интересов субъектов малого и среднего бизнеса», Саморегулируемая организация «Транспортный Союз Сибири», Саморегулируемая организация Ассоциации «Новосибирские строители», ассоциация «Некоммерческое партнерство «Сибирский межрегиональный центр регулирования деятельности в сфере ЖКХ», члены экспертного совета по оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Новосибирска обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной

деятельности, и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска (далее – экспертный совет).

В период проведения публичных консультаций по муниципальному правовому акту поступили предложения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области Мамулата Н. Е., члена экспертного совета Бондаренко Е. А., председателя Новосибирского областного отделения общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» Соколова С. Л. Согласно предложениям Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области Мамулата Н. Е. абзац третий пункта 3.1.4 административного регламента содержит отсылку к статье 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, которая фактически утратила силу, поскольку устанавливает особенности организации и проведения в 2016 – 2018 годах плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства. По мнению члена экспертного совета Бондаренко Е. А., абзац пятнадцатый пункта 2.2, абзац третий пункта 5.8 административного регламента содержат определение компетенции должностных лиц по формуле «вправе», что может привести к превышению и злоупотреблению ими должностными полномочиями при осуществлении муниципального земельного контроля. Кроме того, в абзаце пятнадцатом пункта 2.2 административного регламента не определено точное условие, при котором должностное лицо продляет сроки рассмотрения обращений субъектов проверок. Председатель Новосибирского областного отделения «ОПОРА РОССИИ» Соколов С. Л. предлагает рассмотреть возможность сократить в абзаце тринадцатом пункта 2.2 административного регламента с 25 до 10 дней срок рассмотрения департаментом обращений субъектов малого и среднего предпринимательства.

Согласно представленной по предложениям участников публичных консультаций позиции разработчика положения абзацев тринадцатого, пятнадцатого пункта 2.2, абзаца третьего пункта 5.8 административного регламента соответствуют требованиям статей 11, 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в связи с чем основания для внесения изменений в указанные нормы административного регламента отсутствуют. Разработчиком будут учтены замечания к пункту 3.1.4 административного регламента.

При проведении экспертизы положения муниципального правового акта анализировались во взаимосвязи со сложившейся практикой их применения, определялся характер и степень воздействия положений муниципального правового акта на регулируемые отношения в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, устанавливалось наличие (отсутствие) затруднений в ее осуществлении, вызванных применением положений муниципального правового акта.

В административном регламенте определены общие положения (раздел 1), требования к порядку осуществления муниципального земельного контроля (раздел 2), состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе

особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме (раздел 3), порядок и формы контроля за осуществлением муниципального земельного контроля (раздел 4), досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) мэрии города Новосибирска, осуществляющей муниципальный земельный контроль, должностного лица мэрии либо муниципального служащего (раздел 5). В приложениях к административному регламенту предусмотрены информация о месте нахождения, графике работы, номерах контактных телефонов, адресе электронной почты структурных подразделений мэрии города Новосибирска, уполномоченных на осуществление от имени мэрии города Новосибирска муниципального земельного контроля (приложение 1), блок-схема осуществления муниципального земельного контроля (приложение 2), образцы акта осмотра земельного участка (приложение 3), приказа органа муниципального контроля о проведении проверки граждан (приложение 4), журнала регистрации актов проверок (приложение 5). Структура административного регламента соответствует требованиям к административным регламентам осуществления муниципального контроля, установленным Порядком разработки и принятия административных регламентов. Предлагаемое правовое регулирование направлено на обеспечение организации и проведения на территории города Новосибирска муниципального земельного контроля, учитывает основные принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального контроля, закрепленных статьей 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, позволяет оптимизировать проведение проверок при осуществлении муниципального земельного контроля, повысить их качество.

При определении общих положений в пунктах 1.1 – 1.11 административного регламента изложено содержание административного регламента, указаны наименование, формы и предмет муниципального земельного контроля, определен уполномоченный на его осуществление орган местного самоуправления, отражены нормативные правовые акты, в соответствии с которыми данный контроль осуществляется, закреплены права и обязанности должностных лиц органа местного самоуправления и субъектов проверок при осуществлении муниципального земельного контроля, а также результат его осуществления. Правовое регулирование направлено на закрепление общих положений по осуществлению муниципального земельного контроля, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ, Порядком осуществления муниципального земельного контроля на территории Новосибирской области, установленным постановлением Правительства Новосибирской области от 02.11.2015 № 392-п (далее – Порядок осуществления муниципального земельного контроля), что позволяет обеспечить качественное осуществление муниципального земельного контроля, соблюдение прав и интересов его участников. Вместе с тем, в абзаце десятом пункта 1.5 административного регламента указано постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1268 «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя из ежегодного плана проведения плановых проверок и о внесении изменений в постановление Правительства

Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489», которое утратило силу одновременно со статьей 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ, в связи с чем правовое регулирование не обеспечивает актуальность муниципального правового акта и, соответственно, информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных субъектов проверок актуальными сведениями об осуществлении муниципального земельного контроля.

Кроме того, при установлении в пункте 1.8 административного регламента обязанностей уполномоченных должностных лиц при осуществлении мероприятий по муниципальному земельному контролю не соблюден ряд требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, Порядка осуществления муниципального земельного контроля. В частности, при определении в абзаце шестом пункта 1.8 обязанности по проведению выездной проверки только в присутствии субъекта проверки (его уполномоченного представителя), в отношении которого проводится проверка, не учтено установленное пунктом 2 статьи 15 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ исключение для проведения внеплановой проверки по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, без присутствия субъекта проверки (при причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде и др.). В абзаце одиннадцатом пункта 1.8 установлена обязанность по учету при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствия указанных мер потенциальной опасности нарушений для музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценных, в том числе уникальных, документов Архивного фонда Российской Федерации, документов, имеющих особое историческое, научное, культурное значение, входящих в состав национального библиотечного фонда, однако Порядком осуществления муниципального земельного контроля данная обязанность в отношении указанных объектов не предусмотрена. Абзацем семнадцатым пункта 1.8 закреплена обязанность должностных лиц по истребованию в рамках межведомственного информационного взаимодействия документов и (или) информации, однако в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, пунктом 39 Порядка осуществления муниципального земельного контроля данное действие является их правом. Предусмотренное правовое регулирование установлено с превышением полномочий органов местного самоуправления, является избыточным, возлагает на уполномоченных должностных лиц излишние обязанности при осуществлении муниципального земельного контроля, реализация которых может привести к нарушению прав субъектов проверок.

Абзац восьмой пункта 1.9 административного регламента содержит открытый перечень прав субъекта проверки (его уполномоченного представителя), однако в статье 21 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, пункте 43 Порядка осуществления муниципального земельного контроля перечень таких прав является закрытым, в связи с чем правовое регулирование

является избыточным, может повлечь произвольное толкование перечня прав субъекта проверки.

Пунктами 2.1 – 2.7 административного регламента определен порядок информирования об осуществлении муниципального земельного контроля, а также установлен срок его осуществления. Правовое регулирование направлено на обеспечение открытости и доступности для физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей информации об осуществлении муниципального земельного контроля, обеспечение своевременного проведения проверок, исключение затягивания уполномоченными должностными лицами сроков проведения проверок, дифференцированного подхода к субъектам проверок при осуществлении муниципального земельного контроля. Установленный в абзаце тринадцатом пункта 2.2 административного регламента срок рассмотрения обращений соответствует части 1 статьи 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», его сокращение до 10 дней может негативно повлиять на качество и своевременность рассмотрения обращений. Закрепленное в абзаце пятнадцатом пункта 2.2 административного регламента право уполномоченных должностных лиц на продление срока рассмотрения обращения обусловлено положениями части 2 статьи 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Правовое регулирование направлено на обеспечение полного, всестороннего, качественного рассмотрения обращений, не нарушает права и интересы физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Пункты 3.1.1 – 3.4.8 административного регламента содержат положения о составе, последовательности и сроках выполнения административных процедур (действий) при осуществлении муниципального земельного контроля, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме. Правовое регулирование направлено на упорядочение и детальную регламентацию административных процедур (действий) при осуществлении уполномоченными лицами муниципального земельного контроля, позволяет исключить избыточные процедуры и действия, обеспечивает прозрачность процедуры муниципального земельного контроля, защиту прав и интересов субъектов проверок. Однако ряд положений раздела 3 административного регламента необходимо актуализировать. Так, абзац третий пункта 3.1.4, абзац второй пункта 3.3.1 административного регламента, определяющие в соответствии со статьей 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ особенности организации и проведения в 2016 – 2018 годах плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого предпринимательства, в настоящее время утратили силу, в связи с чем правовое регулирование не обеспечивает актуальность муниципального правового акта и, соответственно, информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных субъектов проверок актуальными сведениями об осуществлении муниципального земельного контроля. Абзацами вторым, третьим подпункта 3.2.2.2, абзацем третьим подпункта 3.2.3.2, пунктом 3.2.11, абзацами вторым, третьим пункта 3.4.2 административного регламента установлено регулирование, связанное с музейными предметами и музейными коллекциями,

включенными в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценными, в том числе уникальными, документами Архивного фонда Российской Федерации, документами, имеющими особое историческое, научное, культурное значение, входящими в состав национального библиотечного фонда, однако в соответствии с действующим законодательством данные объекты не являются предметом муниципального контроля, Порядком осуществления муниципального земельного контроля такое регулирование не предусмотрено, в связи с чем данное регулирование установлено с превышением полномочий органов местного самоуправления, может повлечь необоснованное возложение на субъектов проверок излишних обязанностей при осуществлении муниципального земельного контроля.

Пунктами 4.1 – 4.4 административного регламента определены порядок и формы контроля за осуществлением муниципального земельного контроля, регламентированы процедура осуществления текущего контроля, порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества осуществления муниципального земельного контроля, ответственность должностных лиц в случае выявления нарушений при его осуществлении, порядок контроля за осуществлением земельного муниципального контроля со стороны граждан, их объединений и организаций. Правовое регулирование направлено на обеспечение соблюдения уполномоченными должностными лицами при осуществлении муниципального земельного контроля положений административного регламента, иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к осуществлению муниципального земельного контроля, на предупреждение, пресечение нарушений прав физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении данного контроля.

Пунктами 5.1 – 5.11 административного регламента определен досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) мэрии города Новосибирска, осуществляющей муниципальный земельный контроль, должностного лица мэрии либо муниципального служащего, который содержит информацию для заинтересованных лиц об их праве на досудебное (внесудебное) обжалование действий (бездействия) и решений, принятых (осуществляемых) в ходе осуществления муниципального земельного контроля, определяет предмет досудебного (внесудебного) обжалования, органы и должностные лица, которым может быть направлена жалоба в досудебном (внесудебном) порядке, сроки рассмотрения жалобы. Правовое регулирование направлено на обеспечение защиты прав физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении муниципального земельного контроля. Абзац третий пункта 5.8 административного регламента, закрепляющий за должностным лицом право принять решение о обоснованности очередной жалобы и прекращении переписки с заявителем, соответствует части 5 статьи 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Правовое регулирование направлено на предотвращение злоупотребления заявителями правом обращаться в органы местного самоуправления.

По информации разработчика в 2018 – 2019 годах проведено 7 проверок в отношении юридических лиц, 475 проверок в отношении физических лиц, 695 обследований земельных участков, по результатам данных мероприятий больше 200 нарушителей привлечены к административной ответственности, более чем по 500 фактам материалы направлены в Управление Росреестра по НСО, УМВД России по городу Новосибирску, в прокуратуру города Новосибирска и территориальные органы мэрии города Новосибирска для принятия в отношении нарушителей мер административного характера, кроме того осуществлено примерно 4150 осмотров земельных участков. Приведенные количественные показатели свидетельствуют об эффективности выбранного разработчиком механизма правового регулирования.

По результатам проведенной экспертизы муниципального правового акта департаментом правовой и кадровой работы мэрии города Новосибирска сделан вывод о наличии в муниципальном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности (абзац десятый пункта 1.5, абзацы шестой, одиннадцатый, семнадцатый пункта 1.8, абзац восьмой пункта 1.9, абзац третий пункта 3.1.4, абзацы второй, третий подпункта 3.2.2.2, абзац третий подпункта 3.2.3.2, пункт 3.2.11, абзац второй пункта 3.3.1, абзац второй, третий пункта 3.4.2). Предлагаем доработать муниципальный правовой акт с учетом замечаний, указанных в заключении.

Начальник департамента



М. А. Маслова