

ИРКУТСК

1. В 2018 году проводилась работа по приведению муниципальных правовых актов города Иркутска в соответствие с федеральным и областным законодательством, а также отдельными направлениями совершенствования муниципальных правовых актов города Иркутска.

1.1. Решением Думы города Иркутска от 28 сентября 2017 года № 006-20-380557/7 «Об утверждении структуры администрации города Иркутска», вступившем в силу с 1 января 2018 года, был существенно изменен перечень структурных подразделений, входящих в структуру администрации города Иркутска. В этой связи значительная часть муниципальных правовых актов города Иркутска подверглась редакционным и отчасти содержательным правкам. Указанная работа проведена в первом квартале 2018 года.

1.2. Федеральным законом от 4 июня 2018 года № 146-ФЗ и Федеральным законом от 19 июля 2018 года № 204-ФЗ были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ).

Так, в июне 2018 года было расширено понимание муниципальных услуг, путем включения в него прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, прав органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральными законами, прав органов местного самоуправления на решение иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в случае принятия муниципальных правовых актов о реализации таких прав. Исходя из такого нового понимания, вся деятельность, связанная с предоставлением гражданам дополнительных мер социальной поддержки и реализацией иных функций, не отнесенных к вопросам местного значения, стала подпадать под понятие муниципальной услуги. Между тем, в городе Иркутске предоставление дополнительных мер социальной поддержки граждан не рассматривалось в качестве муниципальной услуги. Учитывая, что все указанные меры поддержки предоставляются по заявлениям граждан, в соответствии с новой редакцией пункта 2 статьи 2 Федерального закона № 210-ФЗ, потребовался полный пересмотр всех муниципальных правовых актов города Иркутска, регулирующих данное направление деятельности. В этой связи количество муниципальных услуг, предоставляемых городом Иркутском должно увеличиться более чем на 40. Работа по пересмотру муниципальных правовых актов в указанной сфере велась во втором полугодии 2018 года и будет закончена в первом квартале 2019 года.

В июле 2018 года Федеральный закон № 210-ФЗ был дополнен новыми гарантиями граждан при получении государственных и муниципальных услуг, в том числе в части досудебного (внесудебного) обжалования. В этой связи потребовалось внести изменения во все административные регламенты, утвержденные администрацией города Иркутска. Эта работа велась во втором полугодии 2018 года и будет закончена в первом квартале 2019 года.

1.3. Действующим законодательством в сфере окружающей среды платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде установлены в качестве одного из основополагающих принципов охраны окружающей среды. В этой связи Правилами создания, содержания и охраны зеленых насаждений на территории города Иркутска, утвержденными Решением Думы города Иркутска от 25 ноября 2004 года № 004-20-050035/4, была установлена обязанность любого лица, осуществляющего снос зеленых насаждений на территории города Иркутска, оплатить администрации города Иркутска восстановительную стоимость таких насаждений и (или) обеспечить компенсационное озеленение взамен снесенных деревьев и кустарников.

Вместе с тем, территория города состоит из земельных участков, находящихся в разных формах собственности. В соответствии со статьей 261 Гражданского кодекса Российской Федерации, если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает права других лиц. На основе данной нормы Верховным Судом Российской Федерации (апелляционное определение 6 апреля 2016 года № 44-АПГ16-7) был сделан вывод, что у органов местного самоуправления отсутствуют полномочия ограничивать права собственника земельного участка, в том числе обязывать собственника вносить органу местного самоуправления плату за снос расположенных на принадлежащем ему земельном участке зеленых насаждений. Такая позиция высшего суда потребовала полного пересмотра концепции правового регулирования порядка сноса зеленых насаждений на территории города Иркутска.

В этой связи были разработаны и утверждены решением Думы города Иркутска от 3 декабря 2018 года № 006-20-510815/8 новые Правила озеленения территории города Иркутска (далее – новые Правила). Новыми Правилами введено понятие городских озелененных территорий, а также предусмотрено, что в случае уничтожения, сноса зеленых насаждений на озелененных территориях, находящихся в собственности города Иркутска или государственная собственность на которые не разграничена, обрезки, пересадки деревьев, кустарников, лица, осуществившие такой снос и уничтожение обязаны оплатить восстановительную стоимость и (или) осуществить компенсационное озеленение. Требования же к созданию, содержанию и охране зеленых насаждений, установленные новыми Правилами распространяют свое действие на все городские озелененные территории, независимо от их нахождения в частной, государственной и муниципальной собственности.

1.4. В 2018 году также проведена работа по выработке концептуального подхода к системе муниципальных правовых актов города Иркутска в целях разграничения компетенции мэра города Иркутска по изданию правовых актов в качестве главы администрации города Иркутска и в качестве главы города Иркутска.

Согласно внесенным в октябре 2018 года в Устав города Иркутска изменениям мэр города Иркутска как глава администрации города Иркутска в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами Иркутской области, Уставом города Иркутска и решениями Думы города Иркутска, издает постановления администрации города Иркутска по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Иркутска федеральными и областными законами, и распоряжения администрации города Иркутска по вопросам организации работы администрации города Иркутска. Мэр города Иркутска как глава города Иркутска издает постановления и распоряжения мэра города Иркутска по иным вопросам, отнесенным к его компетенции Уставом города Иркутска в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами.

Работу по приведению муниципальных правовых актов города Иркутска в соответствие с Уставом города Иркутска планируется провести в первом полугодии 2019 года.

2. В 2018 году администрацией города Иркутска был изменен подход к определению срока действия муниципального контракта в целях определения срока банковской гарантии.

Согласно части 3 статьи 425 Гражданского кодекса Российской Федерации законом или договором может быть предусмотрено, что окончание срока действия договора влечет прекращение обязательств сторон по договору. Договор, в котором отсутствует такое условие, признается действующим до определенного в нем момента окончания исполнения сторонами обязательства. В связи с этим, в администрации города Иркутска сложилась практика установления срока действия муниципальных контрактов с формулировкой «до полного исполнения Сторонами своих обязательств». Таким образом, срок действия муниципальных контрактов не был определен точной датой, фактически он заканчивался после истечения гарантийного срока на результат выполненных работ, то есть через 3 – 5 лет после выполнения работ.

При этом частью 3 статьи 96 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлено, что исполнение контракта может обеспечиваться предоставлением банковской гарантии, выданной банком, срок действия которой должен превышать срок действия контракта не менее чем на один месяц. Таким образом, законодателем установлено, что срок действия банковской гарантии рассчитывается, исходя из срока действия контракта, а не из срока поставки товара, выполнения работ, оказания услуг.

Учитывая вышеописанную практику города Иркутска по определению срока окончания исполнения муниципального контракта, предоставление банковской гарантии для обеспечения такого контракта требуется на чрезвычайно длительный срок, что привело бы к фактической невозможности организовать проведение конкурентных процедур, так как из-за повышения стоимости обеспечительных мер возможные участники закупки утратили бы

экономический интерес к заключению контрактов. Кроме того, неточное установление срока действия банковской гарантии допускает злоупотребление со стороны заказчика. Решение этой проблемы путем установления конкретного срока действия контракта (например, ограничение его сроком выполнения работ) повлекло бы прекращение действия контракта по истечении этого срока. Это, в свою очередь, сделало бы невозможным предъявление к подрядчику претензий по качеству работ в пределах гарантийного срока, требований о выполнении работ, в случае, если сроки их выполнения нарушены подрядчиком.

Для разрешения возникшей проблемы были проанализированы отдельные нормы типовых контрактов, в том числе утвержденных приказами Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 12 марта 2018 года № 716, от 20 февраля 2016 года № 467, от 19 мая 2017 года № 1598. В этих типовых контрактах указывается конкретная дата окончания срока действия контракта и одновременно закрепляется формулировка «окончание срока действия Контракта (Договора) не влечет прекращения неисполненных обязательств Сторон по Контракту (Договору), в том числе гарантийных обязательств Исполнителя».

Данный подход взят за основу и в 2018 году практика определения срока действия муниципальных контрактов, заключаемых администрацией города Иркутска, была изменена.

3. В 2018 году в рамках задачи по представлению и защите прав и законных интересов органов местного самоуправления города Иркутска, их должностных лиц в судебных органах была сформирована положительная судебная практика по отдельным направлениям.

3.1. Такой практикой является правоприменительная практика по административным делам об оспаривании физическими и юридическими лицами в судебном порядке правовых актов органов местного самоуправления города Иркутска в области градостроительной деятельности, а именно генерального плана города Иркутска, правил землепользования и застройки частей территории города Иркутска, проектов планировки территорий, проектов межевания территорий.

3.2. Положительная правоприменительная практика сложилась по гражданским делам по искам администрации города Иркутска об изъятии жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, и земельных участков, на которых расположены такие дома (в том числе в границах территорий, в отношении которых администрацией города Иркутска заключены договоры о развитии застроенной территории). В частности, в рамках рассмотрения судами исков администрации города Иркутска об изъятии жилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, и земельных участков, на которых расположены такие дома, был выработан единый подход к проведению оценки рыночной стоимости изымаемых жилых помещений, исключающий искусственное завышение оценщиками рыночной стоимости таких жилых помещений.

Также впервые в 2018 году администрация города Иркутска обратилась в суд с требованием об обязанности застройщика, в рамках договора развития

застроенной территории, передать в собственность муниципального образования город Иркутск благоустроенные жилые помещения для предоставления нанимателям, выселяемым из жилых помещений, обеспечить снос аварийных многоквартирных домов, произвести выкуп жилых помещений. Исковые требования были удовлетворены в полном объеме, судами апелляционной, кассационной инстанций решение оставлено без изменения.

3.3. Важной для города Иркутска стала положительная судебная практика по вопросу законности нормы, устанавливающей запрет на размещение рекламных конструкций на стенах зданий с оконными проемами. В рамках данного судебного дела был проанализирован положительный опыт других регионов.

3.4. В 2018 году администрацией города Иркутска была решена проблема размещения нестационарных торговых объектов после расторжения договора аренды земельного участка, заключенного до 1 марта 2015 года, при наличии указанных объектов в схеме размещения нестационарных торговых объектов на земельном участке, находящемся в муниципальной собственности без проведения конкурсных процедур и заключения договора. Постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29 января 2019 года по делу А19-10437/2017 по иску администрации города Иркутска к индивидуальному предпринимателю об освобождении земельного участка установлено, что реализация права на размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, не может осуществляться лишь на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов, исключая при этом оформление в установленном законом порядке права пользования земельным участком, так как схема размещения нестационарных торговых объектов не содержит информации о конкретных нестационарных торговых объектах или субъектах хозяйственной деятельности и не закрепляет права конкретных субъектов на места, указанные в этой схеме.

3.5. Также впервые в 2018 году Думой города Иркутска было на основании представления прокурора принято решение об увольнении в связи с утратой доверия депутата Думы города Иркутска (в соответствии со статьями 12¹, 13¹ Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», статьей 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Данное решение было оспорено в порядке административного судопроизводства. На сегодняшний день и первой инстанцией (решение Кировского районного суда города Иркутска от 18 октября 2018 года по делу № 2А-3300/2018), и апелляционной инстанцией (решение Иркутского областного суда от 29 января 2019 года по делу № 33а-195/2019 (33а-11501/2018) подтверждена законность и обоснованность указанного решения Думы города Иркутска. Также, учитывая важность данных правоотношений, решением Думы города Иркутска от 28 июня 2018 года № 006-20-480753/8 был утвержден новый Порядок досрочного прекращения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности города Иркутска, за совершение коррупционных правонарушений.

4. Важным для города Иркутска в 2018 году стало решение вопроса о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления города Иркутска и Правительством Иркутской области в сфере градостроительной деятельности.

На Едином портале независимой антикоррупционной экспертизы и общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Иркутской области (regulation.irkobl.ru) был размещен проект, подготовленный Губернатором Иркутской области, о перераспределении полномочий таким образом, что к полномочиям Правительства Иркутской области относились бы подготовка и утверждение генерального плана города Иркутска и утверждение правил землепользования и застройки города Иркутска. Данный законопроект вызывал резкую критику как со стороны органов местного самоуправления города Иркутска, так и со стороны общественности. В этой связи администрацией города Иркутска были направлены письма, содержащие позицию города Иркутска по данному вопросу, в прокуратуру города Иркутска и в Законодательное Собрание Иркутской области. Указанный законопроект не был включен в повестку дня очередной сессии Законодательного Собрания Иркутской области.

5. В целях организации эффективной работы по правовому обеспечению деятельности администрации города Иркутска необходимо дальнейшее сотрудничество администрации города Иркутска с органами местного самоуправления других муниципальных образований, обмен опытом в правовом регулировании и правоприменительной практике.

В этой связи Ассоциация сибирских и дальневосточных городов может оказать содействие в данном направлении посредством организации встреч, совещаний, конференций, изучения и обобщения опыта муниципальных образований по актуальным и (или) проблемным вопросам.

Исходя из вышеизложенного, предлагается рассмотреть возможность обсуждения на конференциях (совещаниях и прочих мероприятиях) следующих вопросов:

- 1) актуальные вопросы размещения органами местного самоуправления в Единой государственной информационной системе социального обеспечения (далее – ЕГИССО) информации о предоставляемых указанными органами населению мерах социальной защиты (поддержки), иных социальных гарантиях и выплатах;
- 2) муниципальная услуга: проблемы понимания, структура муниципальных правовых актов, регулирующих порядок их предоставления, требования к таким актам;
- 3) новеллы в градостроительном законодательстве Российской Федерации.