ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

ДОКЛАД

О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, за 2016 год

г. Владивосток
2017

Содержание

I.Закон Приморского края от 28 июня 2007 года № 103-КЗ "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения в сфере пользования участками недр местного значения……..……..…….…..5
2.Практика применения Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" ……...18
3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края"……..27

II.Закон Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ "Об использовании лесов в Приморском крае"

1.Законодательство в сфере лесных отношений. Место регионального законодательства в системе правового регулирования лесных отношений ….28
2.Практика применения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае". Проблемы правового регулирования ……..31
3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае"……..….36

III.Закон Приморского края от 30 апреля 2015 года № 598-КЗ "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с деятельностью народных дружин……... …….....37
2.Практика применения Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края"…….…….....41
3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края"……...……...46

IV.Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения"

1.Правовое регулирование вопросов перечисления в бюджет части прибыли государственными унитарными предприятиями ……....47

2.Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения". Опыт других субъектов Российской Федерации……..……..51
3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения"……..……..55

V.Закон Приморского края от 26 декабря 2014 года № 530-КЗ "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закон Приморского края от 3 декабря 2013 года № 314-КЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае"

1.Законодательство, регулирующее отношения в сфере организации отдыха, оздоровления и занятости детей…….. ……....56
2.Реализация Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" в части организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей.....64
3.Реализация Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" в части организации занятости детей 76
4.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае"…….77

VI.Закон Приморского края от 7 августа 2013 года № 227-КЗ "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае"

1.Обзор изменений законодательства, касающегося организации процесса проведения капитального ремонта многоквартирных домов 78

2.Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае"……80
3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае"……..86

VII.Закон Приморского края от 7 ноября 2014 года № 490-КЗ "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края"

1.Нежилое помещение как объект гражданских прав. Законодательство, регулирующее вопросы, связанные с переустройством и перепланировкой нежилых помещений в многоквартирных домах. Проблемы правового регулирования ……..……...87
2.Практика применения Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края"……..91
3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края"……..96

I.Закон Приморского края от 28 июня 2007 года № 103-КЗ "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения в сфере пользования участками недр местного значения

В соответствии с пунктом "в" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Основным федеральным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере недропользования, является Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах".

Согласно преамбуле указанного Закона Российской Федерации недра являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Закон Российской Федерации "О недрах" регулирует отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов (рапы лиманов и озер, торфа, сапропеля и других), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр вместе с углеводородным сырьем), и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд.

Основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации (статья 35 Закона Российской Федерации "О недрах").

В соответствии со статьей 1^1 Закона Российской Федерации "О недрах" субъекты Российской Федерации принимают свои законы и иные нормативные правовые акты в целях регулирования отношений недропользования в пределах своих полномочий.

Осуществление предусмотренных законодательством Российской Федерации о недрах полномочий в сфере регулирования отношений недропользования на соответствующих территориях отнесено к полномочиям

органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) и подпунктом 43 пункта 2 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

На основании статьи 4 Закона Российской Федерации "О недрах" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся:

1)принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;

2)участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

3)разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;

4)создание и ведение фондов геологической информации субъектов Российской Федерации, установление порядка и условий использования геологической информации о недрах, обладателем которой является субъект Российской Федерации;

5)участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;

6)составление и ведение территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений общераспространенных полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

7)распоряжение совместно с Российской Федерацией единым государственным фондом недр на своих территориях, формирование совместно с Российской Федерацией региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным полезным ископаемым, и предоставление права пользования участками недр местного значения;

8)подготовка и утверждение перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами;

9)согласование технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр местного значения;

10)установление порядка пользования участками недр местного значения;

11)защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;

12)участие субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в соглашениях о разделе продукции при пользовании участками недр;

13)участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых;

14)организация и осуществление регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;

15)проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения;

16)регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению Российской Федерации.

Во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, кроме Чукотского автономного округа, приняты законы в сфере недропользования. В Чукотском автономном округе данные вопросы регулируются подзаконными нормативными правовыми актами.

В Приморском крае в указанной сфере действует Закон Приморского края от 28 июня 2007 года № 103-КЗ "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края".

Данный Закон Приморского края устанавливает порядок пользования участками недр местного значения на территории Приморского края в целях обеспечения комплексного рационального использования недр.

Закон Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" закрепляет основания возникновения права пользования участками недр местного значения, содержание лицензии на пользование участками недр местного значения, платежи при пользовании недрами, регулирует вопросы предоставления права пользования участками недр местного значения по результатам аукциона и без проведения аукциона, а также вопросы контроля и надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения. С 1 января 2016 года Закон Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" регулирует также вопросы, касающиеся фонда геологической информации Приморского края.

В рамках мониторинга правоприменения собрана и проанализирована информация ряда субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, о реализации на территории данных субъектов Российской Федерации законодательства в сфере недропользования и об имеющихся проблемах.

Так, по информации Магаданской областной Думы, право пользования участками недр местного значения в Магаданской области предоставляется в большинстве случаев дорожным компаниям и предприятиям, осуществляющим строительство водоограждающих дамб на период реализации ими государственных контрактов, зачастую на срок от нескольких месяцев до года.

Учитывая климатические условия Магаданской области, оперативное лицензирование названных месторождений крайне важно для содержания, реконструкции и строительства автомобильных дорог, а также гидротехнических сооружений по защите населения от негативного воздействия вод.

Для повышения эффективности государственной системы лицензирования в части предоставления в пользование участков недр местного значения Магаданской областной Думой предлагается дополнить пункт 6 статьи 10^1 Закона Российской Федерации "О недрах" таким основанием возникновения права пользования участками недр, как принятое решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии государственного контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", для выполнения которого необходимы общераспространенные полезные ископаемые.

По информации Сахалинской областной Думы, одной из проблем, сдерживающих эффективную реализацию законодательства в сфере пользования участками недр местного значения на территории Сахалинской области, в настоящее время является запрет на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых в границах водоохранных зон, установленный Водным кодексом Российской Федерации.

На Сахалине 90 процентов, а на Курильских островах 100 процентов месторождений песка и до 50 процентов месторождений строительного камня расположены в пределах водоохранных зон морей. К тому же на ряде островов пятисотметровая водоохранная зона, установленная Водным кодексом Российской Федерации, не может быть выдержана в силу их размера.

С целью решения указанной проблемы депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.А. Карловым внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 1003716-6 "О внесении изменений в статью 65 Водного кодекса Российской Федерации", который 21 июня 2016 года принят в первом чтении.

По информации министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Сахалинской области, имеются проблемы при размещении государственного заказа на выполнение геологоразведочных работ в соответствии с положениями Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Так, согласно требованиям указанного Федерального закона цена контракта на выполнение геологоразведочных работ является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, что не дает возможности учитывать вероятностную природу геологической услуги, не обеспечивает необходимость коррекции видов и объемов геолого-геофизических и буровых работ в зависимости от полученных результатов. По информации министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Сахалинской области, это приводит к тому, что главной целью подрядчика становится не достижение заданных результатов (открытие новых месторождений), а выполнение видов и объемов работ.

В Приморском крае практическое применение положений Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" по размещению государственных заказов на выполнение геологоразведочных работ по участкам недр местного значения отсутствует. На территории Приморского края геологоразведочные работы на участках недр местного значения производятся за счет собственных средств недропользователей.

По мнению Законодательного Собрания Еврейской автономной области, существует правовой пробел в части наличия четких критериев для определения финансовой состоятельности или несостоятельности заявителя при подаче им заявки на участие в аукционе на право пользования недрами.

Также Законодательное Собрание Еврейской автономной области полагает, что ситуация, при которой отказ победителя аукциона оплачивать окончательный разовый платеж не препятствует ему опять участвовать в аукционе, является следствием неполноты правового регулирования отношений в сфере недропользования.

Кроме того, в качестве одной из проблем в данной области Законодательным Собранием Еврейской автономной области отмечается фактическое отсутствие регулирования сроков подготовки перечней участков недр местного значения утвержденным приказом Роснедр от 15 июня 2012 года № 687 порядком подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании таких перечней.

Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) отмечены следующие коллизии и пробелы законодательства в сфере недропользования:

1)статьей 10^1 Закона Российской Федерации "О недрах" не урегулирован вопрос о возможности предоставления права пользования участком недр местного значения на основании государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр, заключенного органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

2)в соответствии с частями 1 и 2 статьи 19^1 Закона Российской Федерации "О недрах" пользователи недр, осуществляющие разведку и

добычу полезных ископаемых или по совмещенной лицензии геологическое изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, в границах предоставленных им в соответствии с указанным Законом горных отводов и (или) геологических отводов имеют право на основании утвержденного технического проекта для собственных производственных и технологических нужд осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых, а также добычу для собственных производственных и технологических нужд подземных вод.

Учитывая, что в силу части 2 статьи 29 Закона Российской Федерации "О недрах" предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов, Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) предлагается внести в части 1 и 2 статьи 19^1 Закона Российской Федерации "О недрах" изменения, дополнив их после слов "технологических нужд осуществлять" словами "разведку и".

Анализ норм Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" показал, что они также нуждаются в корректировке.

1.Статья 1 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" закрепляет основные понятия, используемые для целей данного Закона Приморского края.

Согласно указанной статье предварительное согласование земельного участка - документально оформленное согласие органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположен участок недр местного значения, содержащий общераспространенные полезные ископаемые, собственника земельного участка, выдаваемое по запросу уполномоченного органа исполнительной власти Приморского края, о предоставлении земельного участка для целей недропользования в случае проведения аукциона на получение права пользования участком недр местного значения.

Между тем далее по тексту Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" термин "предварительное согласование земельного участка" не используется.

Статьи Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края", регулирующие предоставление права пользования участками недр местного значения по результатам аукциона, в том числе касающиеся подготовки аукциона, также не содержат указание на необходимость получения уполномоченным органом исполнительной власти Приморского края подобного документа.

В рамках мониторинга изучен вопрос о необходимости закрепления в Законе Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" норм, касающихся

предварительного согласования земельного участка при предоставлении права пользования участком недр местного значения.

Предварительное согласование земельного участка органом местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположен участок недр местного значения, содержащий общераспространенные полезные ископаемые, собственником земельного участка предусмотрено Законом Приморского края в двух случаях:

в случае проведения аукциона на получение права пользования участком недр местного значения – предоставляется по запросу уполномоченного органа исполнительной власти Приморского края (пункт 1 статьи 1);

в случае обращения заявителя о получении лицензии для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, выполнявшим работы по геологическому изучению такого участка недр, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом, – предоставляется по обращению заявителя (часть 11 статьи 13).

По мнению Администрации Приморского края, закрепление указанных норм является обоснованным, обеспечивающим участие органов местного самоуправления в вопросах регулирования отношений недропользования. Между тем Администрацией Приморского края указывается на необходимость приведения данных норм в соответствие с действующим законодательством, в том числе с земельным.

До внесения изменений Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" часть 6 статьи 11 Закона Российской Федерации "О недрах" закрепляла, что предоставление лицензии на пользование недрами осуществляется при наличии согласия собственника земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр.

Действующая редакция части 6 статьи 11 Закона Российской Федерации "О недрах" устанавливает, что предоставление земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, после утверждения проекта проведения указанных работ.

В соответствии со статьей 39^6 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок, необходимый для проведения работ, связанных с пользованием недрами, недропользователю предоставляется на основании договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, который заключается без проведения торгов. Гражданин или юридическое лицо должны подать заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы

земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом "О государственном кадастре недвижимости" (статья 39^{14} Земельного кодекса Российской Федерации). К заявлению о предварительном согласовании предоставления земельного участка должна быть приложена выдержка из лицензии на пользование недрами, подтверждающая границы горного отвода (статья 39^{15} Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 46 перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 12 января 2015 года № 1).

Таким образом, предварительное согласование земельного участка, необходимое для проведения работ, связанных с пользованием недрами, предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации при его предоставлении на основании договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и уже предполагает наличие у недропользователя лицензии на пользование недрами, подтверждающей границы горного отвода.

В целях приведения Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" в соответствие с земельным законодательством Администрацией Приморского края предлагается внести следующие изменения в указанный Закон Приморского края:

в пункте 1 статьи 1 понятие "предварительное согласование земельного участка" заменить понятием "запрос информации в органах, предоставляющих земельные участки, о возможности использования земельных участков для целей недропользования, наличии обременений, арендаторах, собственниках земельных участков, об отсутствии в границах запрашиваемых земельных участков для целей недропользования земель обороны и безопасности и т.д.";

признать утратившим силу пункт 3 части 11 статьи 13, предусматривающий получение заявителем согласия органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположен участок недр местного значения, и собственника земельного участка о предоставлении земельного участка для целей недропользования.

Между тем, как указывалось Законодательным Собранием Еврейской автономной области, предварительный запрос в органе местного самоуправления информации о возможности использования земельного участка для целей недропользования и наличии обременений, не гарантирует в дальнейшем владельцу лицензии оформление в пользование данного земельного участка в связи с тем, что, учитывая длительность процедуры предоставления прав пользования участками недр, указанный земельный участок за это время может быть предоставлен для иных целей.

2.Частью 1 статьи 2 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" установлено, что право пользования участками недр местного значения предоставляется путем проведения аукциона, а также без проведения аукциона. Форма предоставления права пользования участками недр местного

значения определяется уполномоченным органом в соответствии с действующим законодательством (часть 2 статьи 2 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края").

Указанное положение части 2 статьи 2 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" не отвечает требованиям ясности и конкретности.

Частью 1 статьи 7 указанного Закона Приморского края установлено, что право пользования участками недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, может быть предоставлено на основании решения уполномоченного органа по результатам проведенного аукциона.

Часть 1 статьи 13 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" закрепляет, что право пользования участками недр местного значения может быть предоставлено на основании решения уполномоченного органа без проведения аукциона в соответствии с пунктами 2-5 части 3 статьи 2 данного Закона:

предоставление права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр местного значения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;

предоставление права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено;

предоставление права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень, для его геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

предоставление права пользования участком недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи.

Отдельные вопросы, касающиеся выбора формы предоставления права пользования участками недр местного значения, урегулированы порядком рассмотрения заявок на получение права пользования участками недр местного значения для геологического изучения (поиски, оценка) за счет средств недропользователей, утвержденным приказом департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 12 апреля 2013 года № 68.

Указанный порядок касается лишь определения формы предоставления права пользования участками недр местного значения для геологического изучения (поиска, оценки).

Таким образом, Закон Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" четко не регламентирует, каким образом должен решаться вопрос о выборе формы предоставления права пользования участками недр местного значения (путем проведения аукциона или без проведения аукциона).

3.Статья 5 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" закрепляет содержание лицензии на пользование участками недр.

Между тем в силу статьи 16 Закона Российской Федерации "О недрах" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится лишь установление порядка оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения.

Учитывая, что в связи с изменяющимся федеральным законодательством указанная статья Закона Приморского края часто подлежит корректировке, в целях обеспечения стабильности законодательства Приморского края целесообразно признать утратившей силу статью 5 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края", дублирующую нормы федерального законодательства.

4.Частью 2 статьи 7 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" закреплено, что решение о выдаче (отказе в выдаче) лицензии по результатам аукциона принимается уполномоченным органом по представлению аукционной комиссии.

На основании части 7 статьи 11 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" итоговый протокол заседания аукционной комиссии, в котором фиксируются результаты проведенного аукциона, подписывается всеми членами комиссии, согласными с принятым решением. Решение считается принятым, если оно подписано большинством присутствующих членов комиссии.

В силу статьи 13^1 Закона Российской Федерации "О недрах" решение об утверждении результата аукциона на право пользования участком недр принимается уполномоченным органом.

Таким образом, решение об итогах аукциона, а, следовательно, и о победителе аукциона принимается аукционной комиссией. Однако частью 3 статьи 12 указанного Закона Приморского края предусмотрено, что решение о победителе аукциона принимается уполномоченным органом по результатам его проведения.

5.В силу статьи 8 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" по

объектам, выставляемым на аукцион, уполномоченный орган формирует перечень и после согласования с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом утверждает данный перечень.

Между тем такой перечень формируется не только по объектам, выставляемым на аукцион, но и по объектам, которые могут быть предоставлены без проведения аукциона (в случаях предоставления права пользования участком недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр местного значения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых; предоставления права пользования участком недр местного значения для его геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых).

6.Частью 4 статьи 12 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" предусмотрено, что аукцион может быть признан уполномоченным органом недействительным в случаях, если он проведен с нарушением действующего законодательства, и в иных установленных действующим законодательством случаях.

Учитывая, что порядок предоставления в пользование участков недр местного значения в силу части 1 статьи 18 Закона Российской Федерации "О недрах" устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, случаи признания аукциона на получение права пользования участками недр местного значения также должны быть четко установлены законодательством Приморского края.

7.В соответствии с подпунктом 5 части 8 статьи 13 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" в заявке на получение лицензии для добычи подземных вод должны быть указаны сведения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта и реквизиты (номер, дата выдачи) санитарно-эпидемиологического заключения.

В силу пункта 4 статьи 1 указанного Закона Приморского края к участкам недр местного значения относятся участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Учитывая, что в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта необходимо лишь при

использовании водного объекта в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных, целесообразно конкретизировать, что сведения о санитарно-эпидемиологическом заключении необходимо указывать лишь при обращении за лицензией для добычи подземных вод, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

В целях реализации Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" приняты следующие подзаконные нормативные правовые акты Приморского края:

постановления Администрации Приморского края:

от 12 октября 2009 года № 268-па "Об утверждении Порядка оформления, переоформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на право пользования участками недр местного значения на территории Приморского края";

от 19 октября 2016 года № 489-па "Об утверждении порядков осуществления региональных государственных надзоров в области охраны окружающей среды";

приказы департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края:

от 12 апреля 2013 года № 68 "Об утверждении Перечня участков недр местного значения по Приморскому краю № 2 и об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования участками недр местного значения для геологического изучения (поиски, оценка), за счет средств недропользователей";

от 16 апреля 2013 года № 69 "Об утверждении Административного регламента департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края по предоставлению государственной услуги по оформлению, переоформлению, государственной регистрации и выдачи лицензий на право пользования участками недр местного значения, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, на территории Приморского края";

от 25 марта 2013 года № 61 "Об утверждении Административного регламента департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края по предоставлению государственной услуги по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения на территории Приморского края";

от 25 марта 2013 года № 60 "Об утверждении Административного регламента департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края по предоставлению государственной услуги по предоставлению права пользования участками недр для целей сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов";

от 13 августа 2013 года № 133 "Об утверждении инструкции о порядке установления факта открытия месторождений общераспространенных полезных ископаемых на территории Приморского края".

Анализ законодательства Приморского края в сфере недропользования выявил наличие ряда пробелов в правовом регулировании.

1.До настоящего времени Администрацией Приморского края не установлены предусмотренные введенной с 1 января 2016 года статьей 16^1 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" порядок и условия использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Приморский край.

2.Пунктом 4 статьи 1 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" к участкам недр местного значения отнесены в том числе участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Между тем Законом Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" не урегулированы вопросы пользования участками недр, используемыми для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

По информации Администрации Приморского края, случаев обращения за получением лицензии на пользование указанными участками в 2014, 2015 и в 2016 годах не имелось, в связи с чем оценить актуальность внесения необходимых изменений в Закон Приморского края не представляется возможным, вместе с тем вопрос нуждается в урегулировании.

3.В соответствии со статьей 19 Закона Российской Федерации "О недрах" собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использование для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющихся в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительство подземных сооружений на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В Приморском крае такой порядок не установлен.

4.Пунктом 3 Правил утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 года № 921,

закреплено, что нормативы потерь общераспространенных полезных ископаемых, превышающие по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации, утверждаются недропользователем после их согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В Приморском крае такой порядок не принят.

За период действия Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" ни он, ни его отдельные нормы в судебном порядке не оспаривались.

Закон Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" принят в пределах компетенции Законодательного Собрания Приморского края, его положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права и законные интересы граждан и организаций.

Между тем анализ законодательства Приморского края в сфере недропользования показал, что оно требует корректировки в целях обеспечения его полноты, ясности и конкретности.

2.Практика применения Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края"

В соответствии со статьей 2^3 Закона Российской Федерации "О недрах" к участкам недр местного значения относятся:

1)участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые;

2)участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3)участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее - питьевое водоснабжение) или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Перечень общераспространенных полезных ископаемых по Приморскому краю утвержден распоряжением Минприроды Российской Федерации от 22 октября 2008 года № 42-р, распоряжением Администрации Приморского края от 22 октября 2008 года № 592-ра.

В 2016 году перечень участков недр местного значения по Приморскому краю, согласованный отделом геологии и лицензирования по Приморскому краю (Приморнедра), утвержден приказом департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края от 18 февраля 2016 года № 24.

В соответствии со статьей 2 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" основанием возникновения права пользования участками недр местного значения является решение уполномоченного органа:

1)о предоставлении по результатам аукциона права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный уполномоченным органом (далее - перечень), для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых;

2)о предоставлении права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр местного значения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;

3)о предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено;

4)о предоставлении права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень, для его геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

5)о предоставлении права пользования участком недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи.

Информация Администрации Приморского края о выданных в 2014, 2015 и 2016 годах лицензиях на пользование участками недр местного значения

	2014 год		2015 год		2016 год (по состоянию на 28.09.2016)	
	по результатам аукциона	без проведения аукциона	по результатам аукциона	без проведения аукциона	по результатам аукциона	без проведения аукциона
1	2	3	4	5	6	7
Для геологического изучения в целях поиска и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых	-	36	-	3	-	3
Для геологического изучения (поиск и оценка), разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых	6	-	3	-	2	-

1	2	3	4	5	6	7
Для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых	4	6	3	7	1	5
Для геологического изучения в целях поиска и оценки подземных вод	(полномочие с 01.01.2015)	-		4	-	5
Для геологического изучения в целях поиска и оценки подземных вод и их добычи	(полномочие с 01.01.2015)	-		-	-	1
Для добычи подземных вод	(полномочие с 01.01.2015)	-		10	-	15
	10	42	6	24	3	29
Итого	52	30			32	

С 1 января 2015 года органами государственной власти субъектов Российской Федерации реализовывается полномочие по выдаче лицензий на пользование участком недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи.

Вопрос о реализации новых полномочий субъектов Российской Федерации в сфере охраны и использования подземных вод рассматривался на семинаре-совещании Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию 16 июня 2016 года.

В рекомендациях семинара-совещания отмечено, что большинство субъектов Российской Федерации оказались не готовы к реализации новых полномочий по подземным водам по следующим причинам:

отсутствие разъяснительной работы, апробации, переходного периода и подготовительных мероприятий;

отсутствие необходимых квалифицированных кадров гидрогеологов в большинстве субъектов Российской Федерации;

отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации собственных фондов геологической информации по подземным водам и их взаимодействия с территориальными геологическими фондами Росгеолфонда;

отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации необходимых финансовых средств и материально-технической базы.

Отдел геологии и лицензирования по Приморскому краю (Приморнедра) отмечает, что по качеству исполнения новых полномочий в сфере использования и охраны подземных вод Приморский край относится к неблагополучным, так как в настоящее время практически прекращено лицензирование подземных вод для питьевого водоснабжения населения.

В ходе мониторинга в Законодательное Собрание Приморского края поступило обращение краевого государственного унитарного предприятия "Примтеплоэнерго" с предложением внести изменения в Закон Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" в части перечня сведений, необходимых для предоставления лицензии для добычи подземных вод.

Так, частью 9 статьи 13 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского

края" предусмотрено, что в заявке на получение лицензии для добычи подземных вод должны быть указаны сведения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта и реквизиты (номер, дата выдачи) санитарно-эпидемиологического заключения.

Указанная норма основана на требовании части 3 статьи 18 Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", согласно которой использование водного объекта в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта.

Между тем, по мнению КГУП "Примтеплоэнерго", получение указанного заключения при отсутствии оценки качества воды на основании длительного наблюдения (три года в соответствии с пунктом 3.5 ГОСТа 2761-84 "Источники централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения. Гигиенические, технические требования и правила выбора") и разработанного проекта зон санитарной охраны источников водоснабжения невозможно. В целях решения имеющейся проблемы КГУП "Примтеплоэнерго" предложено требование об обязательности указания сведений о санитарно-эпидемиологическом заключении из перечня сведений, необходимых для предоставления лицензии для добычи подземных вод, исключить.

Отдел геологии и лицензирования по Приморскому краю (Приморнедра), осуществлявший выдачу лицензий на добычу подземных вод до 1 января 2015 года, полагает, что проблема состоит не в составе пакета заявочных материалов, а "в различной трактовке вышеупомянутых требований к соответствию водного объекта для питьевого водоснабжения населения".

Представляется, что проблема, возникшая у КГУП "Примтеплоэнерго", лежит в плоскости правоприменения и не требует внесения каких-либо изменений в законодательство Приморского края, которое в данной части полностью соответствует требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства.

По указанной проблеме комитетом Законодательного Собрания по продовольственной политике и природопользованию проведено совещание, по результатам которого принято решение не исключать требование об обязательности указания сведений о санитарно-эпидемиологическом заключении из перечня сведений, необходимых для предоставления лицензии для добычи подземных вод.

Органами прокуратуры края на системной основе во взаимодействии с правоохранительными и контролирующими органами осуществляются надзорные мероприятия в сфере охраны окружающей среды, в том числе направленные на пресечение нарушений законодательства, регулирующего вопросы недропользования.

По информации прокуратуры Приморского края, распространенный характер носят нарушения законодательства, связанные с незаконным предоставлением земельных участков для целей недропользования, с бездействием органа исполнительной власти Приморского края, осуществляющего государственное управление и региональный государственный надзор в сфере недропользования.

В 2014 году факт разработки общераспространенных полезных ископаемых в отсутствие лицензии на пользование недрами выявлен Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой в городе Артеме. В 2015 году аналогичные факты выявлены Дальнереченской межрайонной прокуратурой, прокуратурой Хасанского, Кировского районов, в 2016 году – прокуратурой Хорольского, Кировского районов и прокуратурой города Артема.

По результатам проведенной в 2015 году проверки вскрыты факты незаконного снятия плодородного слоя почвы и выборки песка на земельном участке, расположенном в водоохранных зонах водных объектов бухты Экспедиция и р. Гладкая на территории Посьетского городского поселения. При этом, по информации прокуратуры Приморского края, указанные работы проводились ОАО "Торговый порт Посьет" по указанию главы Посьетского городского поселения.

Учитывая, что в результате незаконной деятельности недрам причинен крупный ущерб в размере 8 536 320 рублей, в органы предварительного следствия направлены материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по статье 286 Уголовного кодекса Российской Федерации "Превышение должностных полномочий".

По аналогичным основаниям в 2015 году приняты меры прокурорского реагирования прокуратурой города Спасск-Дальний в отношении ООО "Ширак".

По мнению прокуратуры Приморского края, многочисленные нарушения недобросовестными недропользователями законодательства о недрах свидетельствуют о ненадлежащей реализации своих полномочий органами государственного геологического надзора и муниципального контроля.

Так, по информации прокуратуры Приморского края, в 2014-2015 годах департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края не возбуждено ни одного дела об административном правонарушении по части 1 статьи 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (пользование недрами без лицензии на пользование недрами), не производился расчет вреда, причиненного в результате нарушения законодательства о недрах, исковые требования о возмещении вреда окружающей среде не заявлялись, обязанность по контролю за обладателями лицензий на право пользования недрами не осуществлялась.

Ненадлежащее исполнение департаментом полномочий в указанной сфере послужило основанием для внесения в 2015 году прокуратурой края

представления Губернатору Приморского края, по результатам рассмотрения которого департаментом активизирована контрольная деятельность, в том числе начал осуществляться расчет ущерба, причиненного недрам вследствие незаконной добычи общераспространенных полезных ископаемых.

Так, по информации департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края в 2015 году размер выявленного ущерба составил 117,0 млн рублей, в первом полугодии 2016 года – 217,0 млн рублей.

Информация о количестве протоколов, составленных департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края в 2014, 2015 и первом полугодии 2016 года по статье 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

	2014 год	2015 год	первое полугодие 2016 года
Количество составленных протоколов по стастье 7.3 КоАП	10	12	12
Сумма вынесенных административных штрафов (тыс. руб.)	1320,0	1300,0	1720,0
Сумма взысканных административных штрафов в добровольном порядке (тыс. руб.)	1200,0	360,0	150,0

Полномочием по составлению протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях "Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов", кроме департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края, наделены также органы полиции и Росприроднадзора.

Между тем информация, предоставленная УМВД России по Приморскому краю и Управлением федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Приморскому краю, касающаяся выявленных административных правонарушений, предусмотренных данной статьей КоАП, касается всех случаев пользования недрами без лицензии на

пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов, а не только пользования участками недр местного значения.

Так, по информации УМВД Росси по Приморскому краю, в 2014 году сотрудниками ОМВД края по статье 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составлено 9 протоколов об административных правонарушениях, в 2015 году – 13 протоколов, в первом полугодии 2016 году – 7 протоколов.

Информация о надзорной деятельности Управления федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Приморскому краю в части, касающейся незаконного пользования недрами

	2014 год	2015 год	2016 год (по состоянию на 18.08.2016)
Количество проведенных проверок	43	24	18
Количество составленных протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.3 КоАП	40	13	4
Количество постановлений об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.3 КоАП	49	32	3

По мнению Управления федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Приморскому краю, основной проблемой в сфере недропользования в Приморском крае является проблема, связанная с проведением проверок по фактам незаконной добычи общераспространенных полезных ископаемых, обусловленная прежде всего отсутствием принятого Административного регламента органа исполнительной власти Приморского края по исполнению государственной функции по осуществлению государственного регионального надзора за геологическим изучением, рациональным пользованием и охраной недр.

В соответствии со статьей 5 Закона Российской Федерации "О недрах" контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве

подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляют органы местного самоуправления.

Между тем, по мнению администрации города Владивостока, в силу того, что Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования не предусмотрены, указанные полномочия являются государственными и, следовательно, наделение ими органов местного самоуправления должно осуществляться с соблюдением требований статьи 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края считает необоснованными выводы администрации города Владивостока об отсутствии у органов местного самоуправления полномочий в сфере недропользования и необходимости регулирования вопроса о передаче данных полномочий Законом Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края".

Представляется, что статьей 5 Закона Российской Федерации "О недрах" органы местного самоуправления наделены самостоятельными полномочиями в сфере недропользования.

Взаимодействие органов исполнительной власти Приморского края с органами местного самоуправления в части предоставления в пользование участков недр местного значения в соответствии Законом Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края", а также при осуществлении государственного надзора и контроля за участками недр местного значения осуществляется в рамках протокола совещания у Губернатора Приморского края от 13 августа 2015 года № 4-МО.

В ходе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" была собрана и проанализирована информация органов местного самоуправления о реализации на территории муниципальных образований законодательства в сфере пользования участками недр местного значения, о нарушениях, выявленных в ходе осуществления муниципального контроля в данной сфере, а также об имеющихся проблемах.

Так, по информации администрации Пограничного муниципального района, обследования всех имеющихся на территории района семи карьеров пользования участками недр местного значения, на которые выданы лицензии, осуществляется ежемесячно.

В 2015 году в ходе осуществления муниципального контроля в данной сфере специалистом администрации Дальнегорского городского округа совместно с сотрудниками полиции был пресечен факт незаконной добычи и транспортировки общераспространенных полезных ископаемых (скальный грунт).

В 2016 году специалистами администрации городского округа Большой Камень был выявлен факт безлицензионной добычи общераспространенных полезных ископаемых.

Таким образом, анализ предоставленной органами местного самоуправления информации позволяет сделать вывод о единичных случаях выявления ими нарушений при добыче общераспространенных полезных ископаемых.

Большинством муниципальных образований сообщается об отсутствии проблем при реализации ими полномочий, предусмотренных Законом Российской Федерации "О недрах".

Между тем, по информации администрации Уссурийского городского округа, в связи с отсутствием кадрового резерва узкой направленности в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в штате администрации Уссурийского городского округа, а также технических ресурсов для организации муниципального контроля в сфере недропользования отсутствует возможность формирования в штате администрации Уссурийского городского округа компетентного органа в сфере недропользования.

По мнению администрации Дальнегорского городского округа, проблемой при осуществлении муниципального контроля за использованием и охраной участков недр местного значения является отсутствие единых рекомендаций о порядке осуществления такого контроля, в том числе о порядке взаимодействия при осуществлении данного контроля с органами полиции и департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края. Администрация Дальнегорского городского округа полагает, что такие рекомендации могли бы быть разработаны департаментом природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края.

Администрация Партизанского городского округа столкнулась с проблемой, связанной с отсутствием полномочий по разрешению гражданам добывать общераспространенные полезные ископаемые в небольших количествах для собственных нужд.

Органами прокуратуры края выявлялись нарушения в деятельности органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых.

Так, в 2014 году Лесозаводской межрайонной прокуратурой принимались меры прокурорского реагирования в связи с непринятием администрацией Лесозаводского городского округа мер по определению условий осуществления муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых. Прокуратурой Ханкайского района главе администрации Ханкайского муниципального района внесено представление по факту отсутствия муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых. В настоящее время меры по

организации надлежащего муниципального контроля на данных территориях приняты.

В адрес уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае обращений, связанных с применением и реализацией норм Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края", не поступало.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края"

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено. В ходе анализа не установлено искажения смысла положений указанного Закона Приморского края при его применении, фактов принятия неправомерных или необоснованных решений, совершения действий (бездействий), связанных с неверным толкованием норм Закона Приморского края, формирования противоречивой практики его применения.

Установленные в рамках мониторинга проблемы в сфере предоставления лицензии для добычи подземных вод не связаны с правовыми недостатками либо пробелами Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края".

Анализ законодательства Приморского края в сфере пользования участками недр местного значения показал, что оно требует корректировки в целях обеспечения его полноты, ясности и конкретности.

Кроме того, до настоящего времени Администрацией Приморского края не установлены предусмотренные введенной с 1 января 2016 года статьей 16^1 Закона Приморского края "О порядке пользования участками недр местного значения на территории Приморского края" порядок и условия использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Приморский край.

Также не урегулированы:

вопросы пользования участками недр, используемыми для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

порядок осуществления собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков в границах данных земельных участков без применения взрывных работ использования для собственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, имеющихся в границах земельного участка и не числящихся на государственном балансе, подземных вод, объем извлечения которых должен

составлять не более 100 кубических метров в сутки, из водоносных горизонтов, не являющихся источниками централизованного водоснабжения и расположенных над водоносными горизонтами, являющимися источниками централизованного водоснабжения, а также строительства подземных сооружений на глубину до пяти метров;

порядок согласования органом государственной власти Приморского края нормативов потерь общераспространенных полезных ископаемых, превышающих по величине нормативы, утвержденные в составе проектной документации.

II.Закон Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ "Об использовании лесов в Приморском крае"

1.Законодательство в сфере лесных отношений. Место регионального законодательства в системе правового регулирования лесных отношений

В Российской Федерации сформирована двухуровневая система лесного законодательства, предусматривающая наличие в ней федерального компонента (Лесной кодекс Российской Федерации и иные федеральные законы) и регионального лесного законодательства, которая обусловлена установленным Конституцией Российской Федерации распределением полномочий по регулированию лесных отношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Согласно статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (в том числе на леса и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. В этой же статье Конституции Российской Федерации закреплено, что земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральному законодательству.

В соответствии с подпунктом 60 пункта 2 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, касающихся утверждения порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в области лесных отношений, осуществления полномочий собственников лесных участков в пределах, установленных лесным законодательством.

В соответствии с пунктом 3^1 статьи 26^3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" по вопросам, указанным в пункте 2 данной статьи, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование в области лесных отношений является совместной прерогативой Российской Федерации и ее субъектов и осуществляется на основе норм федерального и регионального законодательства, способствуя созданию стимулов к рациональному лесопользованию и эффективному воспроизводству лесов.

Лесное законодательство субъектов Российской Федерации формируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, закрепленных в статье 82 Лесного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации субъекты Российской Федерации наделены нормотворческими полномочиями по регулированию нескольких групп общественных отношений:

осуществление заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений (статья 29 Лесного кодекса Российской Федерации);

установление порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд (статья 30 Лесного кодекса Российской Федерации);

регулирование исключительных случаев заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков (статья 32 Лесного кодекса Российской Федерации);

установление порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд (статья 33 Лесного кодекса Российской Федерации);

установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд (статья 35 Лесного кодекса Российской Федерации);

определение правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства (статья 36 Лесного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, федеральный законодатель, наделяя субъекты Российской Федерации законотворческими полномочиями по установлению перечисленных порядков и правил, связанных с использованием лесных ресурсов, установил единые требования к использованию лесов, общеобязательные на всей территории Российской Федерации, направленные на устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала в интересах обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду.

В целях реализации предоставленных полномочий в области охраны окружающей среды при обращении с таким природным ресурсом, как лес, рационального использования природных ресурсов в Приморском крае принят Закон Приморского края от 23 октября 2007 года № 141-КЗ "Об использовании лесов в Приморском крае", регулирующий порядок использования лесов в Приморском крае в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд, устанавливающий правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства, порядок и нормативы заготовки древесины гражданами для собственных нужд, а также исключительные случаи заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений в Приморском крае.

В развитие Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" и в целях его реализации в Приморском крае приняты следующие нормативные правовые акты, затрагивающие лесные отношения:

постановление Администрации Приморского края от 26 декабря 2007 года № 360-па "Об установлении для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд";

постановление Администрации Приморского края от 1 июля 2008 года № 147-па "Об утверждении Порядка заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд на территории Приморского края".

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" Администрацией Приморского края должен быть утвержден порядок подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд.

Между тем на момент подведения итогов мониторинга правоприменения указанный нормативный правовой акт Администрацией Приморского края не принят, что дает предпосылки к неоднозначной трактовке статей 5 и 6 Закона Приморского края "Об использовании лесов в

Приморском крае", обеспечивающих документальное оформление порядка заготовки гражданами древесины для собственных нужд.

Оценивая правовое регулирование сходных общественных отношений на территории других субъектов Дальневосточного федерального округа, необходимо отметить, что в большинстве субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, законодательство в сфере лесопользования систематизировано. В пяти регионах Дальнего Востока (Сахалинской области, Республике Саха (Якутия), Приморском крае, Магаданской области, Еврейской автономной области) приняты и действуют нормативные правовые акты комплексного характера, охватывающие все вопросы лесных отношений, отнесенные Лесным кодексом Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации. В ряде субъектов Российской Федерации, входящих в состав округа, принято несколько актов лесного законодательства, при этом правовые нормы распределены по разным региональным законам, и часто не регулируют весь спектр общественных отношений, отнесенных к ведению субъекта Российской Федерации.

Представляется, что модель комплексного нормативного правового акта, содержащего в себе систему правовых норм, определяющих основные элементы правового регулирования вопросов лесопользования в субъекте Российской Федерации, является наиболее предпочтительной, поскольку тем самым обеспечивается доступность законодательства, его упорядоченность и удобство пользования.

Таким образом, в Приморском крае правовое регулирование вопросов в обрасти лесных отношений завершено в том объеме, в каком это право предоставлено субъектам Российской Федерации Лесным кодексом Российской Федерации. Закон Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" принят в пределах полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации.

2.Практика применения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае". Проблемы правового регулирования

Центральными субъектами правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" являются граждане, проживающие на территории Приморского края, поскольку ключевые нормы данного Закона Приморского края направлены в первую очередь на регулирование деятельности граждан в сфере лесопользования.

В целях выявления возможных проблем и несовершенств Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" собрана и проанализирована информация органов местного самоуправления о применении указанного Закона Приморского края на территориях соответствующих муниципальных образований.

В результате анализа установлено, что в муниципальных образованиях Приморского края отсутствуют какие-либо проблемы правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", связанные с порядком использования лесов в целях заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов гражданами для собственных нужд, использования лесов для ведения охотничьего хозяйства.

Основной проблемой реализации Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" является заготовка древесины гражданами для собственных нужд.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" граждане вправе заготавливать древесину в лесных насаждениях, определяемых лесохозяйственным регламентом, в целях отопления жилых домов и иных жилых помещений с печным отоплением, строительства индивидуальных жилых домов и надворных (хозяйственных) построек и для иных собственных нужд.

По информации, полученной из муниципальных образований Приморского края, на сегодняшний день существует целый ряд факторов, препятствующих нормальной реализации в крае права граждан на заготовку древесины в целях отопления жилых домов:

отсутствие в лесу необходимого объема древесины, пригодной для заготовки гражданами;

отсутствие свободных от прав арендаторов лесных участков, на которых может быть заготовлена древесина;

удаленность отведенных для заготовки гражданами древесины лесосек от населенных пунктов;

длительное непроведение работ по лесоустройству.

В качестве одного из способов решения проблемы обеспечения граждан древесиной для собственных нужд в целях отопления отдельными муниципальными образованиями Приморского края предложено уменьшить норматив заготовки древесины с 20 куб. м до 10 куб. м, а также сократить дополнительный норматив, установленный для северных районов Приморского края с 10 куб. м до 5 куб. м.

Проблемы с обеспечением граждан Приморского края древесиной для нужд отопления отмечаются и уполномоченным органом Приморского края в области лесных отношений – департаментом лесного хозяйства Приморского края (далее – департамент).

В 2015 году департаментом с гражданами Приморского края заключено 17095 договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, по которым отпущено 213506 куб. м древесины.

Отпуск древесины гражданам по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд производится на свободных от аренды под заготовку древесины лесных участках и в пределах допустимого объема изъятия древесины, переруб расчетной лесосеки не допускается. Из общей площади земель лесного фонда 11955,3 тыс. га под заготовку древесины в

аренду передано порядка 8200 тыс. га (68 процентов), 2280 тыс. га занимают национальные парки, заказники, памятники природы федерального и регионального значения, где заготовка древесины не допускается.

Договоры аренды лесных участков для заготовки древесины, заключенные департаментом, содержат обязательства арендаторов на поставку гражданам дровяной древесины по согласованию с главами поселений в объеме не ниже 10 процентов от установленной ежегодной нормы пользования на арендном участке. В 2015 году 21 арендатор лесных участков, использующий леса для заготовки древесины, осуществлял отпуск дровяной древесины гражданам со своих лесосек. Основными проблемами снабжения населения с лесосек арендаторов, осуществляющих заготовку древесины, являются удаленность лесосек от населенных пунктов и трудности с организацией вывоза древесины.

Статьей 8 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" закреплены нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд. Так, для строительства индивидуальных жилых домов гражданам выделяется 100 куб. м деловой древесины хвойных и мягких лиственных пород один раз в 25 лет; для строительства надворных (хозяйственных) построек, капитального или текущего ремонта жилых домов и надворных (хозяйственных) построек и (или) их реконструкции выделяется 30 куб. м деловой древесины хвойных и мягких лиственных пород один раз в 10 лет; для отопления жилых домов и иных жилых помещений с печным отоплением – 20 куб. м ликвидной древесины (длиной до одного метра) ежегодно.

По данным департамента, в 2016 году планируемый общий объем заготовки древесины для собственных нужд граждан составит 329514 куб. м, из которого будет заготовлено 257291 куб. м ликвидной древесины для отопления жилых домов, 37400 куб. м деловой древесины - для строительства индивидуальных жилых домов, надворных построек, 34823 куб. м древесины - для капитального или текущего ремонта жилых домов и надворных построек.

По информации департамента, осложняет обеспечение населения Приморского края ликвидной древесиной для отопления жилых домов и отсутствие лесоустройства в лесах на территории лесничеств, где давность материалов лесоустройства составляет более 10 лет. Кроме этого, департамент отмечает необходимость уменьшения установленного пунктом 3 части 2 статьи 8 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" нормативного объема древесины, необходимого для отопления жилых домов.

Департаментом проанализированы объемы отпуска гражданам древесины для собственных нужд за последние 12 лет.

Объемы отпуска гражданам древесины для собственных нужд с 2004 по 2015 год (тыс. куб. м)

Годы	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Выделено решениями органов исполнитель-ной власти	237,5	224,8	238,6	192,7	505,1	383,3	290,7	288,3	309,9	356,5	353,2	354,2
Фактический объем отпуска древесины	129,3	166,4	155,9	179,3	231,4	183,6	188,8	207,0	194,9	200,1	173,5	213,5

В среднем ежегодный отпуск древесины для собственных нужд граждан за последние 12 лет составил 185,3 тыс. куб. м. По мнению департамента, это и есть реальная потребность граждан в древесине за счет самозаготовки.

Кроме этого, департамент выражает обеспокоенность участившимися случаями нарушения части 6 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", согласно которой древесина, заготовленная гражданами для собственных нужд, не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами. Так, зачастую древесина заготавливается подрядчиками на основании соответствующих договоров с гражданами, заключившими договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд. Согласно договорам подряда 50 и более процентов объема заготавливаемой древесины поступает в собственность подрядчика в счет оплаты лесозаготовительных работ. Наличие разрешительных документов на заготовку дров позволяет лесозаготовительным бригадам беспрепятственно находиться в лесу, что не исключает возможности совершения незаконных рубок лесных насаждений вблизи отведенных лесосек.

Проведенный в ходе мониторинга анализ показал, что проблема реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд в целях отопления жилых домов остро стоит и в ряде других субъектов Российской Федерации. Сходные проблемы с обеспечением населения дровяной древесиной имеются в Еврейской автономной области, Амурской области, Псковской области и иных субъектах Российской Федерации.

В рамках изучения судебной практики, касающейся правового регулирования лесных отношений, установлено, что в Приморском крае такая судебная практика не сформирована, нормы Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" в суде Приморского края не обжаловались.

Таким образом, в ходе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" выявлена основная проблема в данной сфере, касающаяся реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд. Данная проблема носит практический характер, лежит в плоскости исполнения вышеназванного

Закона Приморского края, не связана с несовершенством нормативного правового акта и не вызвана его внутренними противоречиями.

Внесение изменений в Закон Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" в части уменьшения норматива заготовки древесины гражданами для собственных нужд может быть рассмотрено с точки зрения возможности обеспечения как можно большего количества граждан Приморского края дровяной древесиной и приближения нормативных цифр к реальной потребности населения Приморского края в такой древесине.

Рассматривая полноту подзаконного регулирования вопросов, связанных с обеспечением реализации права граждан Приморского края на заготовку древесины для собственных нужд, необходимо отметить следующее.

В части 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" установлено, что граждане, заинтересованные в заготовке древесины для собственных нужд, подают заявления в уполномоченный орган исполнительной власти Приморского края в области лесных отношений. Порядок подачи и рассмотрения заявлений устанавливается Администрацией Приморского края.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" граждане для заготовки древесины для собственных нужд заключают договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

Постановлением Администрации Приморского края от 1 июля 2008 года № 147-па утвержден Порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд на территории Приморского края, который предусматривает заявительный порядок заключения таких договоров. Между тем как такового порядка подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд указанный нормативный акт Администрации Приморского края не содержит, равно как отсутствует иной документ, устанавливающий данный порядок.

Таким образом, на сегодняшний день в Приморском крае действует только порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд. В свою очередь, предусмотренный частью 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" порядок подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд, не разработан. Подобная неполнота правового регулирования создает предпосылки к формированию неясной правоприменительной практики и возникновению негативных проявлений, связанных с произвольными требованиями уполномоченного органа исполнительной власти Приморского края в области лесных отношений к подаче и рассмотрению заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд.

Из текста Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" не ясно, каковы правовые последствия подачи

гражданином, заинтересованным в заготовке древесины для собственных нужд, соответствующего заявления в уполномоченный орган. Не установлена четкая правовая взаимосвязь между нормами данного Закона Приморского края, регулирующими подачу и рассмотрение упомянутого заявления, и последующее заключение договора купли-продажи лесных насаждений. Иными словами, не ясно, является ли подача заявления гражданина, заинтересованного в заготовке древесины для собственных нужд, обязательным условием заключения в последующем договора купли-продажи лесных насаждений с данным гражданином.

Кроме этого, может быть поставлена под вопрос сама необходимость наличия в Законе Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" отдельной нормы, регулирующей вопросы порядка подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд, поскольку такой порядок может быть закреплен в нормативном акте, устанавливающем порядок заключения гражданами договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера не выявлено.

Установленные в рамках мониторинга правоприменительные проблемы в сфере обеспечения права граждан на заготовку древесины для собственных нужд непосредственно не связаны с правовыми недостатками, пробелами, дефектами Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", а возникли по причинам организационного характера, которые могут быть устранены органами исполнительной власти.

По результатам мониторинга целесообразно с учетом предложений органов местного самоуправления и департамента рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в статью 8 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае" и пересмотреть нормативы заготовки древесины гражданами для собственных нужд в целях отопления жилых домов в сторону их уменьшения.

Кроме того, необходимо признать утратившей силу часть 5 статьи 5 Закона Приморского края "Об использовании лесов в Приморском крае", касающуюся порядка подачи и рассмотрения заявлений граждан, заинтересованных в заготовке древесины для собственных нужд, в связи с ее нецелесообразностью.

III.Закон Приморского края от 30 апреля 2015 года № 598-КЗ "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края"

1.Законодательство, регулирующее отношения, связанные с деятельностью народных дружин

В силу пункта "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 51^2 части 2 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов поддержки граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка.

Пунктом 3^1 статьи 26^3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусмотрено, что по вопросам, указанным в пункте 2 данной статьи, органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Ранее деятельность граждан по охране общественного порядка носила сугубо локальный характер, то есть была регламентирована и практически реализована лишь на уровне отдельных субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований, не имела централизованного стержня. В Приморском крае на тот момент действовал Закон Приморского края от 9 августа 2004 года № 138-КЗ "Об участии населения в охране общественного порядка на территории Приморского края".

Федеральный закон, который четко закрепил права и гарантии дружинников, урегулировал их отношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления, установил правовой статус народных дружинников, был принят в 2014 году.

Согласно статье 3 Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" правовую основу участия граждан в охране общественного порядка составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, указанный Федеральный закон, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

В соответствии с вышеназванным Федеральным законом субъекты Российской Федерации наделены нормотворческими полномочиями по регулированию следующих вопросов:

определение порядка создания и деятельности координирующих органов (штабов) (статья 13 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка");

установление образца и порядка выдачи удостоверения, образцов форменной одежды и (или) отличительной символики народного дружинника (статья 16 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка");

установление порядка предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления народным дружинникам льгот и компенсаций (статья 26 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка").

Кроме того, Федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка" наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления правом:

выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин, предоставлять народным дружинам помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности (часть 2 статьи 21 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка");

осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников за счет средств соответствующих бюджетов (часть 1 статьи 26 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка");

предоставлять народным дружинникам во время исполнения обязанностей народного дружинника проездные билеты на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси) в пределах территории муниципального образования (часть 2 статьи 26 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка");

осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников в случае гибели народного дружинника в период участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, а также использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие законодательству Российской Федерации (часть 6 статьи 26 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка").

Во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие отдельные вопросы, связанные с участием добровольных народных дружин в охране общественного порядка в соответствии с Федеральным законом "Об участии граждан в охране общественного порядка".

В Приморском крае в целях реализации предоставленных субъекту Российской Федерации указанным Федеральным законом полномочий принят Закон Приморского края от 30 апреля 2015 года № 598-КЗ "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края".

Данным Законом Приморского края регулируются вопросы, касающиеся выдачи удостоверения, форменной одежды и отличительной символики народного дружинника, форм поощрения народных дружинников, а также создания штаба по координации деятельности народных дружин.

Законом Приморского края от 6 июня 2016 года № 829-КЗ Закон Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" дополнен статьей 3^1, устанавливающей гарантии социальной защиты народным дружинникам и членам семей погибших (умерших) народных дружинников.

Так, в случае причинения народному дружиннику в период и в связи с участием его в охране общественного порядка тяжкого вреда здоровью, повлекшего стойкую утрату трудоспособности и (или) инвалидность, народному дружиннику за счет средств краевого бюджета будет выплачено единовременное пособие в размере 100000 рублей.

В случае гибели (смерти) народного дружинника в период и в связи с участием его в охране общественного порядка, а также в случае смерти народного дружинника, наступившей в течение одного года вследствие причиненного тяжкого вреда его здоровью, повлекшего стойкую утрату трудоспособности и (или) инвалидность, в период и в связи с его участием в охране общественного порядка, членам семьи народного дружинника (супругу (супруге), детям (не достигшим 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также в возрасте до 23 лет, обучающимся в образовательных организациях по очной форме обучения), родителям и иным лицам, находившимся на его иждивении) в равных долях за

счет средств краевого бюджета будет выплачено единовременное пособие в размере 500000 рублей.

В соответствии с частью 3 статьи 3^1 Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" порядок предоставления единовременных пособий народным дружинникам и членам семей погибших (умерших) народных дружинников за счет средств краевого бюджета утверждается Администрацией Приморского края. Между тем на момент подведения итогов мониторинга такой порядок Администрацией Приморского края не утвержден.

Законом Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" также не установлен порядок предоставления органами государственной власти Приморского края и органами местного самоуправления народным дружинникам льгот и компенсаций (статья 26 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка").

Согласно части 1 статьи 2 Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" народные дружинники при участии в охране общественного порядка на территории Приморского края должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, носить форменную одежду и использовать отличительную символику народного дружинника - нагрудный знак народного дружинника.

В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" в целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин органом местного самоуправления муниципального образования Приморского края, на территории которого создана народная дружина, может создаваться штаб по координации деятельности народных дружин.

Между тем в силу части 2 статьи 13 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" штабы по координации деятельности народных дружин могут создаваться не только органами местного самоуправления, но и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, в Законе Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" содержатся только нормы, касающиеся создания указанного штаба, а также перечень его полномочий, в то время как в соответствии со статьей 13 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" законом субъекта Российской Федерации должен быть определен еще и порядок деятельности штаба по координации деятельности народных дружин.

За период действия Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" ни он, ни его отдельные нормы в судебном порядке не обжаловались.

Анализ законодательства, регулирующего отношения, связанные с деятельностью народных дружин, показал, что Закон Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, права и свободы граждан не нарушает, однако нуждается в доработке в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере.

2.Практика применения Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края"

По состоянию на 21 ноября 2016 года в региональном реестре народных дружин Управлением МВД России по Приморскому краю зарегистрировано 96 народных дружин (общая численность - 1551 дружинник).

За 10 месяцев 2016 года в обеспечении общественного порядка дружинники были задействованы 196 раз. За шесть месяцев текущего года с участием народных дружин раскрыто 165 преступлений, составлено 2283 административных материала.

На сегодняшний день на территории Приморского края народные дружинники участвуют в обеспечении общественного порядка на улицах и в общественных местах совместно со службой участковых уполномоченных полиции, патрульно-постовой службой полиции, дорожно-патрульной службой, уголовным розыском.

Наиболее широко используется практика привлечения народных дружинников к участию в обеспечении правопорядка совместно с сотрудниками службы участковых уполномоченных полиции как при совместном патрулировании на административном участке, так и при проведении мероприятий по контролю за соблюдением гражданами, состоящими на профилактических учетах, установленных ограничений.

Также дружинники участвуют в обеспечении общественного порядка совместно с патрульно-постовой службой полиции как в пешем порядке, так и в составе автопатрулей. При проведении спортивно-массовых и общественно-политических мероприятий за счет привлечения народных дружинников увеличивается плотность патрульно-постовых нарядов.

В рамках профилактических мероприятий по линии безопасности дорожного движения дружинники привлекаются для проведения разъяснительной работы с участниками дорожного движения. В рамках мероприятия водителям раздаются памятки. Управление МВД России по Приморскому краю отмечает положительные примеры совместной деятельности в городах Дальнегорске, Фокино, Михайловском, Пожарском, Хорольском и Хасанском муниципальных районах.

В целях взаимодействия и координации деятельности народных дружин почти во всех муниципальных образованиях Приморского края, на территории которых организованы народные дружины, созданы штабы по координации

деятельности народных дружин.

Частью 2 статьи 12 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" установлено, что на одной территории, как правило, может быть создана только одна народная дружина. Представляется, что использование формулировки "как правило" не отвечает требованиям ясности и конкретности.

Так, несмотря на то, что представительными органами Владивостокского, Находкинского городских округов границы территорий, на которых могут быть создана народные дружины, определены в пределах границ городского округа, на данных территориях создано по две народные дружины.

Управлением МВД России по Приморскому краю и Администрацией Приморского края положительно отмечена деятельность добровольной народной дружины Арсеньевского городского округа, в состав которой входят отряды добровольной народной дружины на предприятиях и в организациях города Арсеньева. Так, например, в состав указанной народной дружины входит отряд молодежного кинологического центра "Альфа Дог", что позволяет осуществлять дружинникам патрулирование совместно со служебными собаками, прошедшими специальную подготовку.

Частью 1 статьи 16 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" установлено, что народные дружинники при участии в охране общественного порядка должны иметь при себе удостоверение народного дружинника, а также носить форменную одежду и (или) использовать отличительную символику народного дружинника.

В Приморском крае установлена обязанность ношения народным дружинником при участии в охране общественного порядка как форменной одежды, так и отличительной символики, которой является нагрудный знак народного дружинника.

По информации Управления МВД России по Приморскому краю, по состоянию на 21 ноября 2016 года для народных дружинников приобретено 1423 удостоверения (92 процента от общей потребности), 896 нагрудных знаков (58 процентов от общей потребности) и 702 жилета (45 процентов от общей потребности).

Статьей 2 Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" закреплено, что удостоверение и нагрудный знак выдаются народному дружиннику органом местного самоуправления муниципального образования Приморского края, на территории которого создана народная дружина, в порядке, установленном приложением 1 к данному Закону Приморскому краю.

Между тем Законом Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" не регламентируется, кем должна выдаваться форменная одежда.

Представляется, что такой пробел в правовом регулировании обусловлен нормой части 1 статьи 16 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка", согласно которой образец и

порядок выдачи удостоверения, образцы форменной одежды и (или) отличительной символики народного дружинника устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Таким образом, федеральный законодатель не регламентирует, кем должны регулироваться вопросы выдачи форменной одежды и (или) отличительной символики народного дружинника.

Учитывая имеющиеся проблемы по обеспечению дружинников форменной одеждой, в отсутствие регламентации в Федеральном законе "Об участии граждан в охране общественного порядка" и Законе Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" порядка выдачи форменной одежды целесообразно сохранить предусмотренную федеральным законодательством диспозитивность нормы о ее наличии.

Также ни Федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка", ни Закон Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" не содержат указания на то, за чей счет должны приобретаться удостоверения, отличительная символика и форменная одежда.

В силу статьи 21 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" материально-техническое обеспечение деятельности народных дружин осуществляется за счет добровольных пожертвований, а также иных средств, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Статьями 14 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения поселений и городских округов отнесены вопросы оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создания условий для деятельности народных дружин.

Большинством муниципальных образований в качестве проблем в сфере деятельности добровольных народных дружин отмечаются проблемы, связанные с финансовым обеспечением народных дружин, в том числе с материальным стимулированием дружинников.

В ряде муниципальных образований для обеспечения деятельности добровольных народных дружин привлекаются средства спонсоров (например, в Артемовском, Арсеньевском городских округах).

В бюджетах Кавалеровского городского поселения, Чугуевского, Владимиро-Александровского сельских поселений на оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, на создание условий для деятельности добровольных народных дружин на 2016 год предусмотрено 10 тыс. рублей.

В Лесозаводском городском округе подпрограммой № 4 "Профилактика терроризма и экстремизма, а также минимизация последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа" на 2016-2020 годы муниципальной программы "Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной

безопасности и безопасности людей на водных объектах Лесозаводского городского округа" на 2016-2020 годы, утвержденной постановлением администрации Лесозаводского городского округа от 15 сентября 2015 года № 1228, на оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, на создание условий для деятельности добровольных народных дружин, на 2016 год предусмотрено 20 тыс. рублей.

Среди муниципальных образований Приморского края больше всего денежных средств на финансирование деятельности народных дружин и общественных формирований правоохранительной направленности предусмотрено в бюджете Уссурийского городского округа. Так, на указанные цели в рамках муниципальной программы "Комплексные меры по профилактике терроризма и экстремизма на территории Уссурийского городского округа" на 2015-2017 годы, утвержденной постановлением администрации Уссурийского городского округа от 11 февраля 2015 года № 400-НПА, предусмотрено на 2016 год 167,8 тыс. рублей.

В целях повышения роли общественных объединений в защите прав и личной безопасности граждан, популяризации деятельности граждан, входящих в состав общественных объединений правоохранительной направленности, в Уссурийском городском округе проводится конкурс "Лучшее общественное объединение правоохранительной направленности Уссурийского городского округа". Подведение итогов конкурса осуществляется по трем номинациям среди студенческих, сельских и городских объединений. В 2016 году на проведение конкурса запланировано 140 тыс. рублей.

Между тем в бюджетах большинства муниципальных образований Приморского края денежные средства на оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин не предусмотрены. В связи с отсутствием денежных средств для материального стимулирования дружинников отдельными муниципальными образованиями отмечается слабая заинтересованность граждан в деятельности по охране общественного порядка.

Рядом муниципальных образований поднимается вопрос о необходимости предоставления льгот и компенсаций народным дружинникам.

Оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, органами государственной власти предусмотрено статьей 6 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка".

Так, в 45 субъектах Российской Федерации, в том числе в Приморском крае, предусмотрена денежная выплата в случае получения народным дружинником увечья, заболевания, наступивших в связи с осуществлением им обязанностей народного дружинника, либо в случае гибели (смерти) народного дружинника, наступившей в связи с осуществлением им своих обязанностей. В восьми субъектах Российской Федерации осуществляется личное страхование народных дружинников на период их участия в

проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка, в трех субъектах Российской Федерации предусмотрено возмещение народным дружинникам во время исполнения обязанностей народного дружинника стоимости проезда на маршрутах регулярных перевозок. В четырех субъектах Российской Федерации народным дружинникам предусмотрена выплата денежного вознаграждения. В Ульяновской области народному дружиннику предоставляется ежегодная денежная выплата на оздоровление в размере 3500 рублей, если в течение календарного года он принял участие не менее чем в 12 дежурствах по охране общественного порядка, каждое из которых длилось не менее чем четыре часа подряд.

В Магаданской области закреплено право народных дружинников на прохождение периодических медицинских осмотров на безвозмездной основе в медицинских организациях, подведомственных министерству здравоохранения и демографической политики Магаданской области, а также на бесплатный оздоровительный отдых в Магаданском областном государственном бюджетном учреждении социального обслуживания населения "Оздоровительно-реабилитационный центр "Синегорье".

Механизм материально-технического обеспечения и стимулирования народных дружинников в Магаданской области осуществляется путем предоставления из областного бюджета субсидий местным бюджетам. Суть механизма – пропорциональное распределение общего объема денежных средств, выделяемых из областного бюджета, в зависимости от количества народных дружинников в муниципальном образовании. При предоставлении субсидий также учитывается наличие в муниципальных программах соответствующих мероприятий и выполнение муниципальными образованиями обязательств по их долевому софинансированию.

Так, например, на 2016 год в муниципальном образовании "Город Магадан" на программные мероприятия по стимулированию работы народной дружины предусмотрено 300,0 тыс. рублей, в Ольском городском округе – 177,0 тыс. рублей, в Ягоднинском городском округе – 347,0 тыс. рублей и т. д.

В Хабаровском крае в целях поощрения и распространения положительного опыта деятельности народных дружин, стимулирования населения к участию в деятельности по охране общественного порядка Правительством края ежегодно проводятся конкурсы на звания "Лучшая народная дружина", "Лучший народный дружинник", "Лучший участковый уполномоченный полиции в Хабаровском крае по взаимодействию с народными дружинами".

В Сахалинской области на развитие института народных дружин из областного бюджета в 2016 году выделено 2 млн 42 тыс. рублей. Указанные средства направлены на изготовление удостоверений, отличительной символики, приобретение обмундирования (в отдельных муниципальных образованиях), а также на осуществление материального стимулирования деятельности народных дружинников.

В Камчатском крае обеспечение народных дружин осуществляется за

счет средств краевого бюджета.

Вопрос об участии добровольных народных дружин в охране общественного порядка на территории Приморского края заслушивался на заседании Общественного экспертного совета по повышению безопасности жизни в Приморском крае 10 июня 2016 года. По итогам заседания предложено проработать вопрос о материальном стимулировании народных дружинников по результатам их участия в обеспечении охраны общественного порядка.

На заседании Правительственной комиссии по профилактике правонарушений 27 июня 2016 года также рассматривался вопрос о реализации Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка". По результатам рассмотрения дан ряд рекомендаций высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. Губернатору Приморского края рекомендовано принять меры по созданию правовых и организационных основ для обеспечения социальной защиты дружинников посредством предоставления льгот.

По информации прокуратуры Приморского края, каких-либо нарушений Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" в 2015 году и истекшем периоде 2016 года не выявлялось.

Уполномоченному по правам человека в Приморском крае, а также в Законодательное Собрание Приморского края в 2015-2016 годах обращений и (или) жалоб граждан, связанных с деятельностью народных дружин, не поступало.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера не выявлено.

Между тем в целях совершенствования правового регулирования отношений в данной сфере Закон Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" нуждается в доработке.

Учитывая имеющиеся проблемы по обеспечению дружинников форменной одеждой, в отсутствие регламентации в Федеральном законе "Об участии граждан в охране общественного порядка" и Законе Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" порядка выдачи форменной одежды целесообразно

сохранить предусмотренную федеральным законодательством диспозитивность нормы о ее наличии.

Также существует необходимость принятия предусмотренного частью 3 статьи 3^1 Закона Приморского края "Об отдельных вопросах деятельности народных дружин на территории Приморского края" постановления Администрации Приморского края, утверждающего порядок предоставления единовременных пособий народным дружинникам и членам семей погибших (умерших) народных дружинников за счет средств краевого бюджета.

По результатам мониторинга целесообразно с учетом рекомендаций Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, предложений органов местного самоуправления, Общественного экспертного совета по повышению безопасности жизни в Приморском крае рассмотреть вопросы:

об обеспечении социальной защиты дружинников посредством предоставления льгот;

о материальном стимулировании народных дружинников по результатам их участия в обеспечении охраны общественного порядка.

IV.Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения"

1.Правовое регулирование вопросов перечисления в краевой бюджет части прибыли государственными унитарными предприятиями

Особенности правового положения унитарного предприятия формируют особое правовое регулирование пределов его правомочий в отношении имущества по двум наиболее важным аспектам: во-первых, в отношении реализации его дееспособности, во-вторых, в отношении распоряжения получаемой прибылью.

Унитарные предприятия являются особым видом коммерческих организаций: единственной организационно-правовой формой, в рамках которой могут действовать только государственные и муниципальные предприятия, а также единственной организационно-правовой формой, в рамках которой юридические лица не обладают правом собственности на закрепленное за ними имущество.

Специфика административно-правового статуса унитарных предприятий состоит в том, что такие предприятия создаются на базе государственной или муниципальной собственности, предназначены для осуществления деятельности, направленной на удовлетворение общественных (публичных) интересов в областях, определенных Федеральным законом от 14 ноября

2002 года № 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Правовое положение унитарного предприятия определено в статьях 113-114 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в Федеральном законе "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях". В Гражданском кодексе Российской Федерации приведены основные черты государственного унитарного предприятия, а более подробно его правовое положение определено в указанном Федеральном законе.

Согласно статье 113 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия.

Имущество государственного или муниципального унитарного предприятия находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Таким образом, оно является законным (титульным) владельцем этого имущества.

В соответствии со статьей 114 Гражданского кодекса Российской Федерации унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, создается по решению уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления.

Статья 294 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает, что государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В соответствии со статьей 295 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества.

Таким образом, свобода деятельности руководства унитарных предприятий значительным образом ограничена правами собственника имущества унитарного предприятия.

Собственник имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия.

В статье 2 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" также подчеркивается, что унитарным

предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Таким образом, в отличие от иных субъектов хозяйственной деятельности субъекты государственного сектора экономики ограничены в своих действиях правами собственника, т.е. государства, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Порядок реализации собственником имущества унитарного предприятия права на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию, предусмотрен статьей 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Так, согласно части 2 статьи 17 указанного Федерального закона государственное или муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, размерах и сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Таким образом, предусмотренное частью 1 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственника на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении, реализуется путем ежегодного получения части прибыли, остающейся в распоряжении унитарного предприятия после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В целях реализации Приморским краем полномочий собственника государственного имущества Приморского края, находящегося в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Приморского края, а также во исполнение требований статьи 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" принят Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения".

Предметом правового регулирования указанного Закона Приморского края является установление размера подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, основанных на праве хозяйственного ведения, остающейся

после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядка его определения.

Согласно данному Закону Приморского края размер части чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в краевой бюджет, не может быть менее 95 процентов чистой прибыли предприятия по результатам прошедшего года.

Размер части чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в краевой бюджет, рассчитывается предприятием самостоятельно путем уменьшения суммы чистой прибыли предприятия за предыдущий финансовый год на сумму обязательных отчислений в резервный фонд предприятия, создаваемый в порядке и размерах, которые предусмотрены уставом предприятия.

Также Законом Приморского края установлено, что порядок и сроки перечисления части чистой прибыли в краевой бюджет в текущем финансовом году по результатам предыдущего финансового года определяются Администрацией Приморского края.

Комплексный анализ правовой базы, регламентирующей правовое положение государственных унитарных предприятий и особенности их правового статуса, показал, что правовое регулирование вопросов, связанных с порядком, размерами и сроками ежегодного перечисления государственными унитарными предприятиями в краевой бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, осуществлено в Приморском крае в объеме, определенном Федеральным законом "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях".

Закон Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения" принят в рамках полномочий Приморского края по управлению и распоряжению собственностью Приморского края, установлению порядка управления и распоряжения собственностью Приморского края, нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит.

2.Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения". Опыт других субъектов Российской Федерации

В Реестре собственности Приморского края числится восемь унитарных предприятий:

унитарное государственное предприятие "ПриморСтройЗаказчик";

краевое государственное унитарное предприятие по эксплуатации недвижимости Приморского края "Госнедвижимость";

краевое государственное унитарное предприятие "Примтеплоэнерго";

краевое государственное унитарное предприятие "Государственное агентство по продовольствию Приморского края";

краевое государственное унитарное предприятие "Приморская краевая аптека";

краевое государственное унитарное предприятие "Приморский водоканал";

краевое государственное унитарное предприятие "Приморский региональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов";

краевое государственное унитарное авиационное предприятие "Пластун-Авиа".

Порядок и сроки перечисления краевыми государственными унитарными предприятиями части прибыли в краевой бюджет установлены Правилами разработки и утверждения программ деятельности и перечисления в краевой бюджет части прибыли краевых государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, утвержденными постановлением Администрации Приморского края от 5 ноября 2003 года № 356 "О мерах по повышению эффективности использования краевого имущества, закрепленного в хозяйственном ведении краевых государственных унитарных предприятий".

В соответствии с указанными Правилами руководитель краевого государственного унитарного предприятия представляет ежегодно до 1 августа текущего финансового года, в отраслевой орган исполнительной власти Приморского края, в ведении которого находится краевое государственное унитарное предприятие, проект программы деятельности предприятия на очередной финансовый год. Утверждение программы осуществляется до 1 ноября текущего финансового года.

Программа деятельности должна содержать сведения о планируемом размере части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, подлежащей перечислению в краевой бюджет в текущем финансовом году.

Перечисление в краевой бюджет части чистой прибыли осуществляется предприятием до 15 июня текущего финансового года.

Сведения о перечислении государственными унитарными предприятиями Приморского края части прибыли в краевой бюджет за период с 2013 по 2016 годы

№ п/п	Наименование унитарного предприятия	Величина чистой прибыли (убытка) за 2013 год	Часть чистой прибыли, перечислен-ной в бюджет в 2014 году	Величина чистой прибыли (убытка) за 2014 год	Часть чистой прибыли, перечислен-ной в бюджет в 2015 году	Величина чистой прибыли (убытка) за 2015 год	Часть чистой прибыли, перечислен-ной в бюджет в 2016 году
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	КГУАП "Пластун-Авиа"	420,0	210,0	(-13462,0)	-	(-39973,0)	
2.	УГП "ПриморСтройЗаказчик"	1 922,0	961,0	(-2219,0)	-	(-4698)	
3.	КГУП "Приморский региональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов"	1 346,0	686,0	676,0	338,0	710,0	674,5
4.	КГУП "Примтеплоэнерго"	550,0	275,0	(-304176,0)	-	3 153,0	Нет сведений
5.	КГУП "Госнедвижимость"	(-12 129,0)	-	(-8 827,0)	-	201,0	190,95
6.	КГУП "Приморский водоканал"	(-466123,0)	-	(-710888,0)	-	(-626176,0)	
7.	КГУП "Государственное агентство по продовольствию Приморского края"	(-29321,0)	-	-	-	(-38576,0)	
8.	КГУП "Приморская краевая аптека"	-	-	-	-	-	
	ИТОГО	**4 238,0**	**2 132,0**	**676,0**	**338,0**	**4 064,0**	

Таким образом, прибыль по итогам 2015 года получили лишь три из восьми краевых государственных унитарных предприятий, числящихся в Реестре собственности Приморского края:

краевое государственное унитарное предприятие "Приморский региональный центр по ценообразованию в строительстве и промышленности строительных материалов";

краевое государственное унитарное предприятие по эксплуатации недвижимости Приморского края "Госнедвижимость";

краевое государственное унитарное предприятие "Примтеплоэнерго", получившее наибольшую прибыль.

В отношении краевых государственных унитарных предприятий "Государственное агентство по продовольствию Приморского края" и "Приморская краевая аптека" введены процедуры банкротства. Определением Арбитражного суда Приморского края от 6 июня 2015 года производство по

делу о банкротстве краевого государственного унитарного предприятия "Государственное агентство по продовольствию Приморского края" было прекращено в связи с заключением мирового соглашения. Решением Арбитражного суда Приморского края от 26 декабря 2013 года краевое государственное унитарное предприятие "Приморская краевая аптека" признано несостоятельным (банкротом), в отношении него открыто конкурсное производство.

В соответствии с требованиями части 2 статьи 126 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" с даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства прекращаются полномочия руководителя должника, иных органов управления должника и собственника имущества должника - унитарного предприятия.

Таким образом, краевое государственное унитарное предприятие "Приморская краевая аптека" не осуществляет перечисление в краевой бюджет части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в связи с введенной в отношении него процедуры банкротства.

По информации департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, по итогам деятельности за 2015 год краевое государственное унитарное предприятие "Примтеплоэнерго" во исполнение требований Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения" должно было перечислить в краевой бюджет до 15 июня 2016 года часть чистой прибыли в сумме 2995350 рублей. В связи с тем, что указанное краевое унитарное предприятие в установленный срок часть полученной прибыли не перечислило, департамент земельных и имущественных отношений Приморского края обратился в Арбитражный суд Приморского края с исковым заявлением о взыскании данной задолженности. В октябре 2016 года Арбитражным судом Приморского края вынесено решение о взыскании соответствующей суммы с краевого государственного унитарного предприятия "Примтеплоэнерго".

Прокуратурой Приморского края в 2016 году проводилась проверка деятельности департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, в ходе которой был проведен анализ текущего финансового положения краевых государственных унитарных предприятий "Приморский водоканал" и "Примтеплоэнерго". По результатам проверки было установлено, что показатели экономической эффективности деятельности данных предприятий находятся на низком уровне.

Прокуратурой Приморского края отмечено, что в этой связи должных мер со стороны органов исполнительной власти Приморского края, осуществляющих полномочия учредителя краевых предприятий, к данным хозяйствующим субъектам не принято, деятельность краевых департаментов в

данном направлении неэффективна, их влияние на показатели экономической эффективности предприятий минимально.

По данным фактам прокурором Приморского края 30 июня 2016 года Губернатору Приморского края внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края в целях повышения качества управления государственными финансами обеспечена разработка и принятие Закона Приморского края от 3 марта 2016 года № 771-КЗ "О внесении изменений в статью 1 Закона Приморского края от 1 июля 2008 года № 277-КЗ "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения", согласно которому до 95 процентов увеличен размер части чистой прибыли предприятия, подлежащей перечислению в краевой бюджет.

По мнению департамента земельных и имущественных отношений Приморского края, данная мера воздействия способствует повышению уровня ответственности руководителей краевых унитарных предприятий за принятые ими решения по использованию краевого имущества и средств краевого бюджета.

Кроме этого, департамент земельных и имущественных отношений Приморского края, осуществляя полномочия администратора доходов краевого бюджета по поступлению части прибыли государственных унитарных предприятий, обеспечивает взыскание с предприятий-должников неуплаченной части чистой прибыли и процентов за пользование чужими денежными средствами в судебном порядке.

Анализ положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих порядок уплаты части прибыли в соответствующие бюджеты государственными унитарными предприятиями, показал, что в среднем предприятия вынуждены платить в бюджет субъекта от 20 до 60 процентов прибыли, остающейся после уплаты соответствующих налогов.

В ряде субъектов Российской Федерации предусмотрены основания к освобождению предприятий от уплаты части прибыли (причинение предприятию ущерба в результате стихийного бедствия, технологической катастрофы или иных обстоятельств непреодолимой силы либо отсутствие самой прибыли в истекшем финансовом году). Иногда законодательными актами субъектов Российской Федерации устанавливается дифференцированный подход к определению размера части прибыли, уплачиваемой государственными предприятиями в зависимости от специфики их деятельности. Законами отдельных субъектов Российской Федерации установлены положения, касающиеся распределения доходов государственных казенных предприятий (имущество которых закреплено за ними на праве оперативного управления).

В соответствии со статьей 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" порядок реализации собственником имущества унитарного предприятия (субъектом Российской Федерации) права на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию, включает в себя:

перечисление в соответствующий бюджет части прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей (данный порядок урегулирован нормами Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения");

распределение доходов казенного предприятия.

Таким образом, собственник имущества унитарного предприятия (как казенного предприятия, основанного на праве оперативного управления, так и унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения) способами, предусмотренными в статье 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", реализует свое право на получение прибыли от использования имущества, принадлежащего унитарному предприятию.

В соответствии с частью 3 статьи 17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" порядок распределения доходов казенного предприятия определяется Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В Приморском крае такой порядок не установлен ни законом Приморского края, ни нормативным актом органа исполнительной власти, что свидетельствует о неполноте правового регулирования и способствует снижению эффективности управления государственным имуществом Приморского края, переданным краевым казенным предприятиям на праве оперативного управления.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения"

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его

принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено. В ходе анализа не установлено искажения смысла положений Закона Приморского края при его применении, фактов принятия неправомерных или необоснованных решений, совершения действий (бездействий), связанных с неверным толкованием норм Закона Приморского края, формирования противоречивой практики его применения.

Анализ норм Закона Приморского края в их взаимосвязи с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с перечислением части прибыли государственных унитарных предприятий в краевой бюджет, предоставленного федеральным законодателем региональным органам власти, в Законе Приморского края не изменяются.

Установленные в рамках мониторинга проблемы, связанные с убыточностью большинства государственных унитарных предприятий Приморского края непосредственно не связаны с правовыми недостатками либо пробелами Закона Приморского края "О размере подлежащей перечислению в краевой бюджет части прибыли государственных унитарных предприятий Приморского края, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и порядке его определения", а возникли по причинам комплексного экономического характера, которые могут быть устранены мерами по экономическому оздоровлению данных предприятий, принимаемыми органами исполнительной власти Приморского края.

V.Закон Приморского края от 26 декабря 2014 года № 530-КЗ "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закон Приморского края от 3 декабря 2013 года № 314-КЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае"

1.Законодательство, регулирующее отношения в сфере организации отдыха, оздоровления и занятости детей

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Правовое регулирование прав детей осуществляется семейным, гражданским и другими отраслями законодательства.

В соответствии с пунктами "е", "ж", "к" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы воспитания, образования, науки,

культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, трудовое законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

На федеральном уровне установлены основные принципы государственной политики в интересах детей: законодательное обеспечение прав ребенка; поддержка семьи в целях обеспечения обучения, воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе; ответственность юридических лиц, должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда; поддержка общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

В силу подпункта 24^3 пункта 2 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время) относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета)

Основным федеральным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей, является Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации".

В соответствии с указанным Федеральным законом отдых детей и их оздоровление - совокупность мероприятий, направленных на развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований и требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей.

Во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, приняты нормативные правовые акты в указанной сфере.

В Приморском крае действуют Закон Приморского края от 26 декабря 2014 года № 530-КЗ "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закон Приморского края от 3 декабря 2013 года № 314-КЗ "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае".

Кроме вопросов организации и обеспечения оздоровления и отдыха детей в Приморском крае, Закон Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" регулирует также вопросы организации занятости детей в Приморском крае.

Между тем из наименования и текста указанного Закона Приморского края следует, что он регулирует в том числе вопросы обеспечения занятости детей в Приморском крае. Однако в соответствии со статьей 7.1^1 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения отнесена организация, а не обеспечение временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время.

Единство, полноту, качество предоставления и равную доступность государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время обеспечивает федеральный государственный стандарт государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые, утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12 февраля 2013 года № 58н.

Федеральным законом "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" установлено, что в соответствии с законодательством Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют мероприятия по обеспечению профессиональной ориентации, профессионального обучения детей, достигших возраста 14 лет.

Федеральным законом "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" предусмотрено, что в случае приема на работу детей, достигших возраста 15 лет, им гарантируются вознаграждение за труд, охрана труда, сокращенное рабочее время, отпуск.

Анализ законодательства Приморского края в сфере организации отдыха, оздоровления и занятости детей показал, что оно нуждается в доработке.

1.Отсутствует единообразие используемой в Законе Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в

Приморском крае" и Законе Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" терминологии.

Так, в Законе Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" закреплено полномочие Администрации Приморского края по утверждению порядка предоставления "*частичной компенсации* родителям (законным представителям) детей, проживающих на территории Приморского края, стоимости путевки в организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории Российской Федерации".

Между тем Законом Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" органы местного самоуправления наделены отдельным государственным полномочием по осуществлению "*компенсации* родителям (законным представителям) *части расходов* на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей".

Постановлением Администрации Приморского края от 12 февраля 2014 года № 40-па утвержден Порядок *компенсации* родителям (законным представителям) *части расходов* на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае.

2.В части 4 статьи 6 Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" установлено, что Администрацией Приморского края определяется порядок компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки *"в организациях, оказывающих услуги отдыха и оздоровления детей в Приморском крае"*.

Между тем из Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и постановления Администрации Приморского края от 12 февраля 2014 года № 40-па "О размере и Порядке компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае" следует, что частичной компенсации подлежит стоимость путевки в организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории всей Российской Федерации, а не только в Приморском крае.

3.Согласно статье 10 Закона Приморского края "Об организации и

обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" родителям (законным представителям) детей, проживающих на территории Приморского края, предоставляется частичная компенсация стоимости путевки во всех организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории Российской Федерации.

Между тем из постановления Администрации Приморского края "О размере и Порядке компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае" следует, что получить частичную компенсацию можно лишь в случае приобретения путевки в организации отдыха, не предоставляющей льготы по оплате услуг в целях получения субсидии из краевого бюджета на возмещение недополученных доходов, возникающих при предоставлении ими услуг. Исключение составляют лишь семьи со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, установленного в Приморском крае, состоящей на учете в территориальном отделе. В случае приобретения ими путевки в организации отдыха на территории Приморского края с учетом льготы по оплате услуг (при стоимости услуги свыше 16000 рублей) частичная компенсация осуществляется в общем порядке.

4.Согласно статье 1 Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края наделяются отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей Приморского края, за исключением организации отдыха детей в каникулярное время, в части обеспечения отдыха детей в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием, организованных органами местного самоуправления на базе муниципальных образовательных учреждений, в каникулярное время.

Учитывая, что из закрепленной статьей 6 указанного Закона Приморского края методики расчета средств, необходимых для осуществления государственных полномочий, и постановления Администрации Приморского края от 13 февраля 2014 года № 41-па "Об утверждении Порядка расходования субвенций на организацию и обеспечение оздоровления и отдыха детей Приморского края" следует, что субвенции направляются на обеспечение отдыха детей в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием, организованных органами местного самоуправления на базе муниципальных образовательных учреждений в каникулярное время, лишь в части стоимости набора продуктов питания детей, целесообразно конкретизировать отдельное государственное полномочие, которым наделяются органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края.

5.Согласно статье 10 Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" частичная компенсация стоимости путевки в организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории Российской Федерации, предоставляется родителям (законным представителям) детей, проживающих на территории Приморского края.

Пунктом 3 Порядка компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 12 февраля 2014 года № 40-па, установлено, что выплата компенсации производится после предоставления родителями (законными представителями) в уполномоченный орган по месту жительства следующих документов:

заявления на компенсацию с указанием банковских реквизитов лицевого счета, открытого в кредитной организации, для зачисления денежных средств и данных документа, удостоверяющего личность родителя (законного представителя) (с предъявлением оригинала);

копии свидетельства о рождении ребенка либо копии паспорта ребенка, достигшего 14 лет (с предъявлением оригинала);

оригинала отрывного талона (корешка) путевки, подтверждающего пребывание ребенка в организации отдыха;

оригинала документа, подтверждающего расходы по приобретению путевки.

Таким образом, в перечне документов, утвержденном постановлением Администрации Приморского края, отсутствует документ, подтверждающий проживание ребенка, не достигшего 14 лет, на территории Приморского края.

Между тем в 2016 году в городе Владивостоке сложилась практика при принятии решения о выплате компенсации требовать предоставления родителями (законными представителями) документа, подтверждающего проживание ребенка, не достигшего 14 лет, на территории Приморского края.

6.В соответствии с пунктом 1.1 постановления Администрации Приморского края от 21 марта 2013 года № 95-па "О мерах по организации отдыха, оздоровления и занятости детей Приморского края" департаменту образования и науки Приморского края поручено обеспечить отдых и оздоровление детей, в том числе детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями здоровья, находящихся в государственных (краевых) образовательных учреждениях Приморского края.

Между тем в силу пункта 3 Порядка оплаты стоимости путевок в организации отдыха и оздоровления детей, оказывающих услуги на территории Приморского края, для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 30 марта 2015 года № 100-па "Об организации и обеспечении отдыха и

оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Приморском крае", департаментом образования и науки Приморского края не осуществляется организация отдыха и оздоровления детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края.

Статьей 7 Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" организация и обеспечение в пределах своей компетенции отдыха и оздоровления детей, состоящих на диспансерном учете в лечебно-профилактических учреждениях Приморского края и нуждающихся в оздоровлении, отнесено к полномочиям органа исполнительной власти Приморского края в сфере здравоохранения.

Реализацию Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" обеспечивают следующие подзаконные акты Приморского края:

постановления Администрации Приморского края:

от 21 марта 2013 года № 95-па "О мерах по организации отдыха, оздоровления и занятости детей Приморского края";

от 12 февраля 2016 года № 58-па "Об утверждении средней стоимости путевок в организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории Приморского края, и стоимости набора продуктов питания в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, организованных на базе краевых государственных учреждений, муниципальных образовательных организаций, на период проведения оздоровительной кампании детей в 2016 году";

от 19 апреля 2011 года № 109-па "О поддержке организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей на территории Приморского края";

от 27 апреля 2016 года № 167-па "Об утверждении Порядка ведения Реестра организаций отдыха и оздоровления детей, оказывающих услуги на территории Приморского края";

от 12 февраля 2014 года № 40-па "О размере и Порядке компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае";

от 30 марта 2015 года № 100-па "Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Приморском крае";

от 7 апреля 2005 года № 74-па "Об утверждении Положения о краевой межведомственной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков Приморского края" (состав комиссии утвержден

распоряжением Администрации Приморского края от 8 февраля 2011 года № 37-ра);

приказ департамента труда и социального развития Приморского края от 25 апреля 2013 года № 295 "Об утверждении Административного регламента департамента труда и социального развития Приморского края по предоставлению государственной услуги "Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование, ищущих работу впервые".

Программными нормативным правовым актами в данных сферах являются:

государственная программа Приморского края "Развитие образования Приморского края" на 2013-2020 годы, утвержденная постановлением Администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 395-па, – одним из мероприятий подпрограммы № 3 "Развитие системы дополнительного образования, отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков Приморского края" является организация и обеспечение оздоровления и отдыха детей Приморского края;

государственная программа Приморского края "Содействие занятости населения Приморского края на 2013-2020 годы", утвержденная постановлением Администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 384-па, – одним из мероприятий подпрограммы "Мероприятия в сфере занятости населения" является организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время.

За период действия Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" ни они, ни их отдельные нормы в судебном порядке не оспаривались.

Закон Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закон Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" приняты в пределах компетенции Законодательного Собрания Приморского края, их положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права и законные интересы граждан и организаций.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей Приморского края, за исключением организации

отдыха детей в каникулярное время, соблюдены требования статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Между тем анализ законодательства Приморского края в сфере организации отдыха, оздоровления и занятости детей показал, что оно требует корректировки в целях обеспечения его полноты, ясности, конкретности, а также единообразия используемых формулировок.

2.Реализация Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" в части организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей

Как указано в Методических рекомендациях по организации отдыха и оздоровления детей (в части создания авторских программ работы педагогических кадров) (письмо Минобрнауки России от 26 октября 2012 года № 09-260), организация отдыха и оздоровления детей имеет множество преимуществ перед другими формами организации отдыха.

Во-первых, это организованный активный отдых, направленный на восстановление, развитие и гармонизацию личности и обеспечивающий сохранение и укрепление физиологической нормы здоровья, развитие духовных и физических сил, гармонию души и тела.

Во-вторых, совместное проживание в группе сверстников, выполнение определенных задач помогают детям восстановить свои силы, приобщиться к здоровому и безопасному образу жизни, развивать коммуникативные качества, ознакомиться с новыми видами деятельности. Все эти аспекты помогают раскрыть ребенку потенциал своей личности.

Воспитательная ценность организаций отдыха и оздоровления детей состоит в том, что они создают условия для целесообразного и привлекательного досуга детей и подростков, восстановления их здоровья, удовлетворения потребностей в их нравственном и творческом развитии, получении знаний и умений жизнедеятельности, профориентации в условиях конкурентности рынка труда, в новизне впечатлений, самореализации, общении и самодеятельности в разнообразных формах, включающих труд, спорт, общение, игру и другие сферы возможного самоопределения.

По информации департамента образования и науки Приморского края, в период летней оздоровительной кампании 2016 года на территории Приморского края действовало 640 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществлявших деятельность по организации отдыха и оздоровления детей, в том числе 30 загородных оздоровительных лагерей, 4 санаторно-оздоровительных лагеря, 3 детских санатория, 49 лагерей труда и отдыха, 9 палаточных лагерей, 536 лагерей с дневным пребыванием

(пришкольные лагеря), 9 иных оздоровительно-образовательных центров и комплексов.

Все указанные организации и юридические лица включены в реестр отдыха и оздоровления детей Приморского края, утвержденный департаментом образования и науки Приморского края.

За истекший период 2016 года на территории края выявлено 6 несанкционированных лагерей. В каждом случае приняты меры к пресечению их деятельности. На сегодняшний день данные организации не осуществляют деятельность.

По информации прокуратуры Приморского края, в период летней оздоровительной кампании 2016 года не функционировало 10 организаций отдыха и оздоровления детей по причинам проведения капитального ремонта, реконструкции занимаемых помещений, отсутствия достаточных объемов финансирования, иных объективных условий.

По факту ненадлежащего исполнения Администрацией Приморского края требований статьи 12 Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" 19 августа 2016 года прокуратурой края внесено представление Губернатору края.

По результатам проведенных органами прокуратуры края проверок выявлены нарушения трудового законодательства при приеме граждан на работу в детские оздоровительные организации в качестве воспитателей, вожатых и иных работников; единичные нарушения при организации медицинского обслуживания детей в детских лагерях; нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства, в том числе при организации питания детей; нарушения требований законодательства к планированию закупок, формированию соответствующих документов.

В целом по результатам проверки соблюдения законодательства в период летней оздоровительной кампании 2016 года органами прокуратуры края выявлено 295 нарушений закона, внесено 79 представлений, по результатам рассмотрения которых 13 лиц уже привлечено к дисциплинарной ответственности. Помимо этого, возбуждено 43 дела об административных правонарушениях, принесено три протеста, в суд направлено два исковых заявления, объявлено одно предостережение, в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании направлен один материал проверки.

Специалистами Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю в ходе летней оздоровительной кампании 2016 года проведено 192 проверки детских оздоровительных организаций. Нарушения требований санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителя выявлены при проведении 155 обследований (81 процент обследований с нарушениями: 50 процентов составляли нарушения при организации питания детей, 20 процентов – неудовлетворительное содержание помещений, территории, 15 процентов – нарушения при прохождении медицинского осмотра сотрудниками организаций, проведении

профилактических прививок, 5 процентов – нарушения требований к питьевой воде, прочие нарушения – 10 процентов).

Недостатки по организации питания детей выявлены в 82 организациях, из них в 50 лагерях с дневным пребыванием, 24 загородных лагерях, 2 санаториях, 3 лагерях труда и отдыха, 3 палаточных лагерях.

Наиболее часто выявляемыми Управлением Роспотребнадзора по Приморскому краю нарушениями являлись: прием продуктов без документов, подтверждающих качество и безопасность, не все продовольственное сырье вносится в журнал бракеража пищевых продуктов и продовольственного сырья, нарушение условий хранения продуктов питания, нарушение технологии приготовления блюд, несоблюдение требований к санитарному содержанию помещений, мытью и обработке оборудования, инвентаря и посуды.

Всего по результатам проверок, проведенных специалистами Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю в ходе летней оздоровительной кампании 2016 года, возбуждено 389 административных дел (в 2015 году – 386 дел), отстранено от работы 30 сотрудников лагерей. По состоянию на 1 сентября 2016 года вынесено 340 административных наказаний, из них 9 - в виде предупреждения, 331 - в виде штрафа. Общая сумма наложенных штрафов составила 1 млн 237,6 тыс. рублей (2015 год – 749,3 тыс. рублей).

Уполномоченным при Губернаторе Приморского края по правам ребенка в качестве одной из серьезных проблем, влияющих на качество организации отдыха и оздоровления несовершеннолетних, отмечено отсутствие нормативного требования к проведению коллегиального контроля (надзора) уполномоченных органов и служб с фиксированной по времени (началу летней кампании) проверкой организаций отдыха и оздоровления детей с подписанием единого акта такой проверки. Как указано уполномоченным при Губернаторе Приморского края по правам ребенка, на практике это выражается в том, что такой контроль может быть проведен как в конце летнего периода, так и осенью.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Приморском крае, а также Законодательного Собрания Приморского края в 2015, 2016 годах жалобы граждан, связанные с организацией и обеспечением отдыха, оздоровления и занятости детей, не поступали.

Организация отдыха и оздоровления детей в Приморском крае за счет средств краевого бюджета, а также за счет предоставляемых из федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов осуществляется в отношении:

детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (кроме детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края), проживающих на территории Приморского края (осуществляется департаментом труда и социального развития Приморского края);

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края (осуществляется департаментом образования и науки Приморского края).

Департамент труда и социального развития Приморского края отмечает слабую материально-техническую базу муниципальных детских оздоровительных лагерей, с которыми сотрудничает.

Для предоставления качественных и безопасных услуг в сфере детского отдыха и оздоровления, по мнению департамента труда и социального развития Приморского края, необходимо на законодательном уровне урегулировать критерии выбора поставщиков государственной услуги. С этой целью требуется внести изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в части дополнения перечня случаев закупки у единственного поставщика осуществлением закупки услуг по организации отдыха и оздоровления детей.

По мнению департамента труда и социального развития Приморского края, необходима также разработка типовой конкурсной документации для проведения открытого конкурса на оказание услуг по организации отдыха и оздоровления детей, в которой бы устанавливались четкие критерии оценки заявок на участие в открытом конкурсе, среди которых цена не являлась б основополагающим критерием, так как снижение начальной (максимальной) цены контракта связывается на качестве оказания услуг.

Охват отдыхом и оздоровлением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края

	2014 год		2015 год		2016 год	
	отдых и оздоровление организованы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ	дети направлены в лагеря с круглосуточным или дневным пребыванием детей, организованные на базе краевых государственных образовательных организаций	отдых и оздоровление организованы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ	дети направлены в лагеря с круглосуточным или дневным пребыванием детей, организованные на базе краевых государственных образовательных организаций	отдых и оздоровление организованы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ	дети направлены в лагеря с круглосуточным или дневным пребыванием детей, организованные на базе краевых государственных образовательных организаций
Количество детей	326 чел.	871 чел.	868 чел.	718 чел.	613 чел.	646 чел.
Итого	1197 человек (69 процентов*)		1404 человек (89 процентов*)		1259 человек (90 процентов*)	

*от количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края, нуждающихся в отдыхе и оздоровлении

Охват отдыхом и оздоровлением детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (кроме детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края)

	2014 год		2015 год		2016 год (по состоянию на 09.08.2016)	
	отдых и оздоровление организованы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ	дети направлены в оздоровительные лагеря, организованные на базе учреждений социального обслуживания семьи и детей	отдых и оздоровление организованы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ	дети направлены в лагеря с круглосуточным или дневным пребыванием детей, организованные на базе краевых государственных образовательных организаций	отдых и оздоровление организованы в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ	дети направлены в лагеря с круглосуточным или дневным пребыванием детей, организованные на базе краевых государственных образовательных организаций
Количество детей	6146 чел.	3060 чел.	5610 чел.	2160 чел.	2951 чел.; (планируется направить еще около 1,5 тыс. детей)	Для 2060 детей в государственных учреждениях социального обслуживания семьи и детей организованы реабилитационные смены
Итого	9206 чел. (30 процентов**)		7770 чел. (25 процентов**)		Приблизительно 25 процентов**	

**от количества несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации (за исключением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся и воспитывающихся в государственных (краевых) образовательных организациях Приморского края), подлежащих оздоровлению

Департаментом здравоохранения Приморского края ежегодно организуется оздоровление детей, состоящих на диспансерном учете в лечебно-профилактических учреждениях Приморского края и нуждающихся в оздоровлении, на базе краевых медицинских организаций, где дети находятся в сопровождении родителей или их законных представителей и получают в течение 21 дня курсовое лечение по профилю заболевания.

Охват отдыхом и оздоровлением детей, состоящих на диспансерном учете в лечебно-профилактических учреждениях Приморского края и нуждающихся в оздоровлении

	2013 год	2014 год	2015 год
Количество детей, состоящих на диспансерном учете в лечебно-профилактических учреждениях Приморского края	46334 чел.	43315 чел.	46037 чел.
Количество оздоровленных детей, состоящих на диспансерном учете в лечебно-профилактических учреждениях Приморского края	326 чел.	348 чел.	327 чел.

В 2016 году в первую смену в медицинских организациях оздоровлено 146 детей.

Финансирование краевой больницы восстановительного лечения и отделения реабилитации осуществляется за счет текущего финансирования по всем статьям расходов в пределах лимитов бюджетных ассигнований. Между тем необходимым условием для организации оздоровления детей является обеспечение дополнительного питания, однако, по информации департамента здравоохранения Приморского края, дополнительного финансирования на указанные цели нет.

Также в полномочия департамента здравоохранения Приморского края входит организация санаторно-курортного лечения детей в санаториях Министерства здравоохранения Российской Федерации через информационную систему с использованием информационно-коммуникационных технологий. В 2016 году через систему было оформлено более 200 заявок и получено 64 путевки (в 2013 году получено 37 путевок, 2014 – 67 путевок, в 2015 – 58 путевок).

Возможностями получения санаторно-курортного лечения через информационную систему пользуются в основном родители и законные представители детей-инвалидов, которые имеют право на бесплатный проезд к месту санаторно-курортного лечения и обратно.

Департамент физической культуры и спорта Приморского края организует и обеспечивает отдых и оздоровление детей в спортивно-оздоровительных лагерях.

Так, в летний период 2016 года в муниципальных детско-юношеских спортивных школах, подведомственных органам управления физической культурой и спортом городов Арсеньева, Владивостока, Спасска-Дальнего, поселка Лучегорска, оздоровительная кампания проведена в три смены с привлечением 1520 детей (в 2015 году - 1895 детей).

В летний период 2016 года департаментом физической культуры и спорта Приморского края совместно с органами местного самоуправления в соответствии с календарным планом официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий Приморского края на 2016 год организовано проведение следующих физкультурно-спортивных мероприятий:

спартакиада среди детских загородных лагерей (июнь – август 2016 года, 325 участников);

краевые зональные и финальные соревнования по футболу "Кожаный мяч" в трех возрастных группах (июнь 2016 года, 400 участников);

первенство Приморского края по уличному баскетболу - юноши девушки 12-16 лет (август 2016 года, 180 участников);

спортивные мероприятия, посвященные Всероссийскому Олимпийскому дню (18 июня 2016 года, 4 235 человек);

спортивные мероприятия, посвященные Всероссийскому Дню физкультурника (13 августа 2016 года, 6 300 участников).

прочие соревнования по различным видам спорта – 1200 участников.

К полномочиям департамента культуры Приморского края в сфере организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей Законом Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" отнесены организация и обеспечение проведения в учреждениях культуры, находящихся в его ведении, досуговых мероприятий для детей в каникулярное время, а также содействие проведению досуговых мероприятий в организациях отдыха и оздоровления детей, оказывающих услуги на территории Приморского края.

Так, в государственной программе Приморского края "Развитие культуры Приморского края" на 2013-2020 годы, утвержденной постановлением Администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 387-па, предусмотрены мероприятия по организации и проведению летних творческих школ для талантливых детей Приморского края. Участниками таких творческих школ в 2016 году стали 90 детей.

Во исполнение приказа департамента культуры Приморского края от 26 апреля 2016 года № 197 "Об организации культурного досуга детей в Приморском крае в летний период 2016 года" краевыми учреждениями культуры и искусства, органами культуры администраций муниципальных образований края и их подведомственными учреждениями в течение всего летнего периода оказывалось содействие организаторам детского отдыха по проведению культурного досуга детей (организация спектаклей, концертов, подборка методической литературы, сценариев, проведение мероприятий и т.д.). Также учреждениями культуры разработаны собственные планы-графики проведения детско-юношеских мероприятий на период летних каникул. Среди них: концертно-развлекательные программы, посвященные Международному дню защиты детей, Дню молодежи (27 июня), Дню России (12 июня), открытию пришкольных лагерей, литературные игры, брейн-ринги, приуроченные к Пушкинскому дню (6 июня), книжные выставки и т.д.

По информации департамента образования и науки Приморского края, по состоянию на 09.08.2016 всего в 2016 году планировалось охватить отдыхом и оздоровлением 188 739 детей в возрасте от 7 до 17 лет (95 процентов от общего числа детей). В 2015 году было охвачено 187 767 детей (95 процентов от общего числа детей), в 2014 – 195 805 детей (98 процентов от общего числа детей).

В соответствии со статьей 10 Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" родителям (законным представителям) детей, проживающих на территории Приморского края, предоставляется частичная компенсация стоимости путевки в организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории Российской Федерации.

Государственным полномочием по осуществлению компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, наделены Законом Приморского края "О наделении

органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края.

В случае приобретения путевки в организации отдыха, не предоставляющей льготы по оплате услуг в целях получения субсидии из краевого бюджета на возмещение недополученных доходов, возникающих при предоставлении ими услуг, размер компенсации составляет:

50 процентов стоимости путевки, но не более 10000 рублей - на одного ребенка в год, воспитывающегося в семье со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, установленного в Приморском крае, состоящей на учете в территориальном отделе департамента труда и социального развития Приморского края;

50 процентов стоимости путевки, но не более 8000 рублей - на одного ребенка в год, воспитывающегося в семье со среднедушевым доходом выше величины прожиточного минимума, установленного в Приморском крае.

Информация о компенсации родителям (законным представителям) в 2014, 2015 и 2016 годах

	2014 год		2015 год		2016 год (по состоянию на 01.07.2016)	
	ниже прожиточного минимума	выше прожиточного минимума	ниже прожиточного минимума	выше прожиточного минимума	ниже прожиточного минимума	выше прожиточного минимума
Количество человек	278 чел.	7 510 чел.	361 чел.	8 025 чел.	40 чел.	783 чел.
Сумма компенсации	2 748,99 тыс. руб.	58 717,29 тыс. руб.	3 170,27 тыс. руб.	61 045,27 тыс. руб.	315,9 тыс. руб.	5 632,3 тыс. руб.

Общественным экспертным советом по региональной образовательной политике в Приморском крае предложено размер денежной компенсации части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае индексировать один раз в год исходя из коэффициента индексации, определяемого Правительством Российской Федерации в соответствии с фактическим индексом потребительских цен за прошлый год.

В рамках мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" собрана и проанализирована информация органов местного самоуправления о реализации данного Закона на территориях соответствующих муниципальных образований.

Так, рядом муниципальных образований отмечается недостаточность средств субвенций, предусмотренных на выплату компенсации родителям

(законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки в организациях отдыха и оздоровления (Владивостокский, Арсеньевский городские округа, Пожарский, Хорольский, Надеждинский муниципальные районы), в связи с чем предлагается увеличить ее размер.

По информации администрации Надеждинского муниципального района, в 2015 году поступило 122 заявления родителей на получение компенсации части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях отдыха и оздоровления детей, но в связи с недостатком средств выплачена компенсация лишь по 82 заявлениям. Администрация города Владивостока сообщает, что по состоянию на 1 июля 2016 года недостаток средств субвенций на выплату компенсации составляет 4 млн рублей.

Администрация Пожарского муниципального района обращает внимание, что средств на предоставление компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки в организациях отдыха требуется с каждым годом все больше. Заранее же предусмотреть, сколько будет обращений родителей, не представляется возможным. Так, из 2 000 тыс. рублей, выделенных Пожарскому муниципальному району на указанные цели в 2016 году, 398,7 тыс. рублей израсходованы на погашение долга родителям за 2015 год.

Из 15 городских округов и муниципальных районов, направивших свою информацию, 10 муниципальных образований не отметили наличия подобной проблемы на своей территории.

С предложением об увеличении возраста детей до 16 лет для получения их родителями (законными представителями) компенсации части расходов на оплату стоимости путевки в организациях отдыха выступила администрация Арсеньевского городского округа.

Администрация Дальнегорского городского округа предложила увеличить размер компенсации до 80 процентов от общей стоимости путевки, а расчет компенсации производить пропорционально времени пребывания ребенка в организации отдыха и оздоровления (продолжительность смены от 14 дней до 21 дня).

Предложение администрации Уссурийского городского округа о необходимости уточнения возраста ребенка, родителям которого производится компенсация части расходов на оплату стоимости путевки в организации отдыха и оздоровления, учтено проектом Закона Приморского края "О внесении изменений в Закон Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае", принятым Законодательным Собранием Приморского края на очередном заседании 26 октября 2016 года.

Кроме полномочия по осуществлению компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей, органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края наделены Законом Приморского края "О наделении органов

местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" также полномочием по обеспечению отдыха детей в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием, организованных органами местного самоуправления на базе муниципальных образовательных учреждений, в каникулярное время, в части стоимости набора продуктов питания детей.

Сама организация отдыха детей в каникулярное время отнесена к вопросам местного значения муниципального района и городского округа (статьи 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

По информации Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю, в 2016 году в лагерях с дневным пребыванием детей было организовано двухразовое горячее питание.

Согласно пункту 2 постановления Администрации Приморского края от 12 февраля 2016 года № 58-па "Об утверждении средней стоимости путевок в организациях отдыха и оздоровления детей, расположенных на территории Приморского края, и стоимости набора продуктов питания в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, организованных на базе краевых государственных учреждений, муниципальных образовательных организаций, на период проведения оздоровительной кампании детей в 2016 году" стоимость набора продуктов питания в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, организованных на базе краевых государственных учреждений, муниципальных образовательных организаций, на период проведения оздоровительной кампании детей в 2016 году для детей в возрасте от 6,5 до 10 лет при двухразовом питании составляет 125,89 рубля в день на одного ребенка, для детей старше 10 лет - 141,96 рубля.

В Находкинском городском округе за счет доплаты из местного бюджета питание в лагерях с дневным пребыванием детей было организовано для детей 7-10 лет на сумму 157,36 рубля, для детей 11-15 лет – 177,45 рубля.

В 2016 году Управлением Роспотребнадзора по Приморскому краю отмечено недостаточное потребление детьми продуктов питания в лагерях с дневным пребыванием в восьми муниципальных образованиях Приморского края (Дальнереченский, Дальнегорский городские округа, Дальнереченский, Кавалеровский, Кировский, Ольгинский, Тернейский, Шкотовский муниципальные районы).

По информации муниципальных образований, причина сложившейся ситуации в недостаточной стоимости набора питания в лагерях с дневным пребывание детей. Одной из причин невыполнения норм питания в отдаленных населенных пунктах края является отсутствие возможности приобретения продуктов питания по оптовым ценам.

О недостаточности установленной Администрацией Приморского края стоимости набора продуктов питания в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей для выполнения норм питания согласно

СанПиНу 2.4.4.2599-10 сообщается также Надеждинским, Октябрьским, Пожарским, Красноармейским, Хорольским муниципальными районами.

Кроме того, администрацией Октябрьского муниципального района предлагается включить в размер субвенции на обеспечение отдыха детей в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием, организованных органами местного самоуправления на базе муниципальных образовательных учреждений, в каникулярное время расходы не только в части стоимости набора продуктов питания детей, но и в части организации питания (электроэнергия, вода, дератизация и дезинфекция, моющие средства, оплата труда работников столовой, производственный контроль, подвоз продуктов и т.д.).

Учитывая, что оздоровительные лагеря располагаются в тех же школах, где весь год ведется учебно-воспитательный процесс, администрация Октябрьского муниципального района полагает, что требования к пришкольным оздоровительным лагерям должны быть отличными от требований к загородным оздоровительным лагерям.

Проблему кадровых ресурсов при проведении оздоровительной кампании в июне месяце в связи с проведением итоговой аттестации в 9-х и 11-х классах отмечают Октябрьский и Хорольский муниципальные районы.

Анализ организации отдыха и оздоровления детей Приморского края, проведенный Управлением Роспотребнадзора по Приморскому краю, показал, что в 2015-2016 годах при увеличении общего числа детей, охваченных отдыхом и оздоровлением, отмечается уменьшение числа детей, отдыхающих в санаторно-оздоровительных лагерях, лагерях с дневным пребыванием детей.

В летний период 2016 года по сравнению с аналогичным периодом 2015 года число детей, оздоровленных в лагерях с дневным пребыванием детей, уменьшилось на 1646. Значительное сокращение числа детей, отдыхающих в лагерях с дневным пребыванием детей, отмечено в Артемовском (на 508), Уссурийском (на 189) городских округах, Октябрьском (на 129), Черниговском (на 107) муниципальных районах.

Вместе с тем в ряде муниципальных образований отмечается увеличение числа детей, отдыхающих в пришкольных лагерях (например, Находкинский городской округ – на 196, Дальнереченский муниципальный район – на 133, Яковлевский муниципальный район – на 100).

Тревогу у Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю вызывает сокращение числа детей, отдохнувших в санаторных лагерях, оздоровление детей в которых наиболее эффективно.

Число детей, оздоровленных в санаторных лагерях, сократилось в 2016 году по сравнению с 2015 годом на 820 (18 процентов), по сравнению с 2013 годом – на 3249 (46 процентов).

Всего в летний период 2016 года в санаторных лагерях оздоровлено 3 766 детей, что составляет 3,6 процента от общего числа оздоровленных детей во всех типах оздоровительных организаций (104 197 детей). Сокращение числа детей, отдыхающих в санаторных лагерях, связано с

сокращением количества функционирующих лагерей и удорожанием стоимости путевок.

По информации Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю, в Приморском крае сохраняется негативная тенденция по сокращению количества загородных, санаторно-оздоровительных лагерей. С 2012 года по 2016 год число загородных лагерей уменьшилось на 6, санаторных лагерей – на 4.

В 2016 году по сравнению с 2015 годом число детей, оздоровленных в загородных лагерях, увеличилось на 745. Увеличение числа отдохнувших детей произошло за счет сокращения продолжительности смен в загородных лагерях (менее 21 дня) в связи с высокой стоимостью путевок. В 2015 году в загородных лагерях при сокращенной продолжительности смен отдохнули 4 626 детей (23,2 процента от числа детей, отдохнувших в загородных лагерях), в 2016 году – 9 212 (44,6 процента детей).

Также Управлением Роспотребнадзора по Приморскому краю отмечено, что в течение последних 10 лет в Приморском крае не организовываются лагеря с пребыванием детей с 08.30 до 18.00 часов с организацией дневного сна для детей в возрасте до 10 лет и трехразовым питанием (завтрак, обед, полдник). Одной из основных причин, не позволяющих организовывать данные лагеря, является отсутствие законодательно закрепленных источников финансирования на организацию оплаты труда сотрудникам лагерей с пролонгированным рабочим днем. По мнению Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю, увеличение времени пребывания детей в лагерях с дневным пребыванием, организация трехразового питания положительно отразятся на эффективности оздоровления детей.

В целях сохранения и укрепления здоровья детей Управлением Роспотребнадзора по Приморскому краю предложено:

предусмотреть в рамках государственной программы "Развитие образования Приморского края" на 2013-2017 годы, утвержденной постановлением администрации Приморского края от 7 декабря 2012 года № 395-па, финансирование на оплату труда работников детских оздоровительных лагерей с дневным пребыванием детей, организованных на базе краевых государственных образовательных организаций, муниципальных образовательных организаций;

увеличить размер компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости детской путевки и субсидий организациям отдыха на возмещение недополученных доходов, возникающих при предоставлении ими услуг по организации отдыха и оздоровления детей;

увеличить стоимость набора питания в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, организованных на базе краевых государственных образовательных организаций, муниципальных образовательных организаций.

3.Реализация Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" в части организации занятости детей

Трудоустройство молодежи – это проблема не только самих молодых людей, но и общества в целом. Несовершеннолетним дается возможность сделать осознанный выбор будущей профессии, а это в дальнейшем позволит увеличить число молодых квалифицированных специалистов.

Содействие в трудоустройстве детей способствует в решении таких важных задач, как их приобщение к труду, приобретение определенных профессиональных навыков, адаптация в новом для себя обществе - трудовом коллективе.

В соответствии с частью 3 статьи 7 Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" департаментом труда и социального развития Приморского края в сфере организации занятости детей осуществляются:

мероприятия по организации профессиональной ориентации в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства и профессионального обучения детей, достигших возраста 14 лет;

мероприятия по организации временного трудоустройства детей в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время.

В силу пункта 2.2 Административного регламента департамента труда и социального развития Приморского края по предоставлению государственной услуги "Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование, ищущих работу впервые", утвержденного приказом департамента труда и социального развития Приморского края от 25 апреля 2013 года № 295, государственную услугу по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время предоставляют центры занятости населения на территории соответствующих муниципальных образований.

Департамент организует, обеспечивает и контролирует на территории Приморского края деятельность центров занятости населения по предоставлению государственной услуги.

По состоянию на 30.06.2016 численность несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, зарегистрированных в целях поиска подходящей работы в органах службы занятости населения, составила 1160 человек, в том числе: дети из малообеспеченной семьи – 52 человека, дети из неполной семьи – 37 человек, дети, находящиеся под опекой, – 11 человек, дети, находящиеся в социально-опасном положении, – 1 человек, дети, состоящие на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, – 7 человек, дети, состоящие на учете в органах внутренних дел, – 1 человек.

Краевые государственные бюджетные учреждения "Центр занятости населения" городов и районов Приморского края (далее – центр занятости) ежегодно проводят массовые и групповые профориентационные мероприятия совместно с муниципальными органами образованиями, образовательными учреждениями общего образования (выездные консультации, дни профессиональной ориентации и т.д.).

В 2015 году услуги по профессиональной ориентации несовершеннолетних в целях их профессионального самоопределения с получением заключений о возможных направлениях профессионального обучения и профессиональной деятельности получили 4110 человек, за первое полугодие 2016 года – 3031 человек.

Ежегодно проводятся ярмарки учебных мест, куда приглашаются и представители учебных заведений, и работодатели. Школьники получают исчерпывающую информацию о специальностях, правилах приема, перспективах дальнейшего трудоустройства. Всего в мероприятиях приняли участие в 2015 году – 5007 учащихся, в 2016 году – 3765 учащихся.

Во время массовых и групповых профориентационных мероприятий для учащихся общеобразовательных организаций или при обращении в центры занятости проводится информирование о положении на рынке труда в Приморском крае. В 2015 году данную услугу получили 3182 человека, в первом полугодии 2016 года – 3602.

Большинство муниципальных образований Приморского края участвует в организации и финансировании временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет. В 2016 году на реализацию мероприятий временного трудоустройства несовершеннолетних граждан из средств бюджетов муниципальных образований планируется выделить 29,5 млн рублей (по состоянию на 15.07.2016 израсходовано 15,8 млн рублей).

По данным центров занятости в Дальнереченском, Находкинском, Партизанском городских округах средства местного бюджета на организацию временного трудоустройства несовершеннолетних граждан не предусмотрены.

Проблемы в сфере организации занятости детей Администрацией Приморского края, Уполномоченным по правам человека в Приморском крае, уполномоченным при Губернаторе Приморского края по правам ребенка не отмечены.

4.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "Об организации и обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закона Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае"

Подводя итог проведенного мониторинга правоприменения, следует отметить, что Закон Приморского края "Об организации и обеспечении

отдыха, оздоровления и занятости детей в Приморском крае" и Закон Приморского края "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов Приморского края отдельными государственными полномочиями по организации и обеспечению оздоровления и отдыха детей в Приморском крае" приняты в пределах полномочий Законодательного Собрания Приморского края, гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина ими не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при их принятии не допущено.

Между тем анализ законодательства Приморского края в сфере организации отдыха, оздоровления и занятости детей показал, что оно требует корректировки в целях обеспечения его полноты, ясности, конкретности, а также единообразия используемых формулировок.

По результатам мониторинга целесообразно с учетом предложений органов местного самоуправления, Общественного экспертного совета по региональной образовательной политике в Приморском крае и Управления Роспотребнадзора по Приморскому краю рассмотреть вопросы:

об увеличении размера компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путевки, приобретенной в организациях и (или) у индивидуальных предпринимателей, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей;

об увеличении стоимости набора продуктов питания в детских оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, организованных на базе краевых государственных образовательных организаций, муниципальных образовательных организаций.

VI.Закон Приморского края от 7 августа 2013 года № 227-КЗ "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае"

1.Обзор изменений законодательства, касающегося организации процесса проведения капитального ремонта многоквартирных домов

В 2016 году в раздел IX Жилищного кодекса Российской Федерации, регулирующий вопросы организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, внесены изменения, направленные на оптимизацию и урегулирование отдельных деталей данного процесса.

Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 355-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О водоснабжении и водоотведении" носит комплексный характер и направлен на совершенствование правоотношений в сфере порядка организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Федеральным законом устанавливаются положения, направленные на повышение эффективности деятельности специализированных некоммерческих организаций - региональных операторов.

Так, в Жилищный кодекс Российской Федерации вводится отдельная статья, закрепляющая ряд специальных требований к руководителю регионального оператора, кандидату на должность руководителя регионального оператора.

Федеральным законом устанавливается обязательность проведения квалификационного экзамена для кандидата на должность руководителя регионального оператора.

Таким образом, новацией рассматриваемого Федерального закона является закрепление на уровне федерального нормативного правового акта основных требований к руководителям региональных операторов и кандидатам на эти должности, что будет способствовать формированию единой региональной практики в этой области, повышению эффективности надзорно-контрольных мероприятий за деятельностью региональных операторов, а также открытости и доступности информации для граждан Российской Федерации.

В соответствии с установленными требованиями субъект Российской Федерации своим нормативным правовым актом определяет порядок проведения открытого конкурса на замещение должности руководителя регионального оператора.

В целях повышения качества проводимого капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, предотвращения коррупции и злоупотреблений в сфере закупок товаров, работ и услуг у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Федеральным законом дополняются функции регионального оператора в части проведения аудита и контроля закупок товаров, работ и услуг, а также формирования и ведения реестра недобросовестных подрядчиков.

Порядок осуществления этих функций устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

В целях обеспечения сохранности средств фондов капитального ремонта, формируемых на счете (счетах) регионального оператора, Федеральным законом на Правительство Российской Федерации возлагается полномочие по установлению дополнительных требований к российским кредитным организациям, в которых региональный оператор имеет право открывать свои счета. При этом до 1 января 2017 года региональные операторы обязаны провести конкурс по отбору кредитных организаций с учетом дополнительных условий, открыть в таких кредитных организациях счета и разместить на них денежные средства.

Далее Федеральным законом конкретизируются положения о краткосрочных планах реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (далее - краткосрочный план) в части закрепления принципов их формирования. Эти положения

позволят повысить уровень освоения собранных средств на капитальный ремонт, что будет способствовать исполнению региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Следующая группа изменений направлена на совершенствование положений о принятии решения общим собранием собственников помещений по выбору способа формирования фонда капитального ремонта и на установление правовых основ для обеспечения сохранности средств фондов капитального ремонта.

Федеральный закон позволяет упростить процесс принятия собственниками помещений решения об изменении способа формирования фонда капитального ремонта, что особенно важно для многоквартирных домов, желающих формировать фонд на специальном счете.

В целях обеспечения сохранности средств собственников, формирующих фонд на специальном счете, Федеральным законом устанавливается право общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме на принятие решения о заключении договора банковского вклада (депозита) в целях размещения временно свободных средств фонда капитального ремонта в российских кредитных организациях.

Важной новеллой Федерального закона является расширение состава фонда капитального ремонта за счет включения в него процентов, начисленных за пользование денежными средствами, находящимися на счете, счетах регионального оператора, а также доходов, полученных от размещения средств фонда капитального ремонта, кредитные и (или) заемные средства, привлеченные собственниками помещений в многоквартирном доме на проведение капитального ремонта.

Подобные масштабные изменения, внесенные в нормы Жилищного кодекса Российской Федерации, регулирующие организацию проведения капитального ремонта многоквартирных домов, соответственно вызывают необходимость корректировать и положения регионального законодательства, затрагивающие аналогичные вопросы.

В связи с этим в Закон Приморского края от 7 августа 2013 года № 227-КЗ "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" Законом Приморского края от 5 декабря 2016 года № 46-КЗ внесены изменения, направленные на приведение его норм в соответствие с положениями раздела IX Жилищного кодекса Российской Федерации.

2.Анализ и оценка правоприменительной практики в сфере действия Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае"

В рамках проведенного мониторинга изучена и проанализирована информация о реализации Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае", полученная от Фонда Приморского края "Фонд капитального ремонта многоквартирных домов

Приморского края", Администрации Приморского края, а также прокуратуры Приморского края.

В 2016 году в краевую программу "Программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Приморского края, на 2014-2043 годы", утвержденную постановлением Администрации Приморского края от 31 декабря 2013 года № 513-па (далее – региональная программа), внесены изменения, согласно которым было сокращено общее количество многоквартирных домов, включенных в программу. Так, по состоянию на 1 ноября 2016 года в региональную программу включен 11 271 многоквартирный дом.

В региональную программу включены все многоквартирные дома на территории Приморского края, за исключением многоквартирных домов, признанных в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу, а также домов, имеющих менее трех квартир. Для каждого дома установлен плановый период проведения капитального ремонта общего имущества, а также виды работ, которые планируется провести. Капитальный ремонт проводится в соответствии с очередностью, определенной региональной программой.

По информации Фонда Приморского края "Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Приморского края" (далее – Фонд капитального ремонта), на счете регионального оператора формируют фонды капитального ремонта 10 601 многоквартирный дом, что составляет более 90 процентов от программного показателя.

За 2014-2015 годы в соответствии с утвержденными планами в Приморском крае отремонтировано 430 домов.

В 2015 году в Приморском крае проведен капитальный ремонт 272 многоквартирных домов, отремонтировано 725,4 тыс. кв. м общей площади многоквартирных домов. Общая сумма расходов по реализации мероприятий по капитальному ремонту составила 936,1 млн руб. Сумма средств Фонда капитального ремонта, направляемая на исполнение обязательств по финансированию проведения капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, не превысила 80 процентов от поступившего объема взносов на капитальный ремонт.

В 2016 году запланировано осуществить работы по капитальному ремонту 582 многоквартирных домов.

В текущем году проведена приемка законченного капитальным ремонтом имущества 79 многоквартирных домов, в том числе в Арсеньевском, Артемовском, Находкинском городских округах, городских округах Большой Камень, Спасск-Дальний и других муниципальных образованиях.

В 2016 году объем финансирования краткосрочного плана проведения капитального ремонта составит 2058,2 млн рублей, источником получения которых являются средства собственников жилых помещений.

Аналитика собираемости взносов собственников жилых помещений на капитальный ремонт показала, что уровень собираемости взносов растет. Так, в 2014 году собственниками собрано 158,2 млн рублей, что составило

48 процентов, в 2015 году собрано 1597,5 млн рублей, что составило 80 процентов собираемости. В период с января по май 2016 года собрано 617,9 млн рублей, что уже составило 78 процентов от ожидаемого количества взносов.

По мнению Фонда капитального ремонта, ключевым фактором, препятствующим реализации программы капитального ремонта и, как следствие, осложняющим исполнение Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае", является недостоверность информации о состоянии жилищного фонда.

Так, в соответствии со статьей 15 Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" региональная программа капитального ремонта формируется на основании информации о многоквартирных домах, в том числе технических и эксплуатационных характеристик домов.

Технические и общие характеристики многоквартирных домов, период (год) проведения работ по капитальному ремонту по видам таких работ и иные данные и сведения, необходимые для реализации региональной программы капитального ремонта, составляют электронную базу данных региональной программы капитального ремонта, которая формируется органами местного самоуправления самостоятельно.

Части 4 и 5 статьи 16 Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" устанавливают, что необходимость проведения капитального ремонта определяется на основании сведений о техническом состоянии конструктивных элементов и инженерных систем многоквартирного дома, составленных по результатам осенних и весенних осмотров, которые проводятся управляющими либо обслуживающими организациями по заданию собственников помещений в многоквартирном доме, товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных или других специализированных кооперативов, органов местного самоуправления.

Фонд капитального ремонта отмечает, что перечень многоквартирных домов в программе капитального ремонта по конкретному году реализации не всегда действительно отражает необходимость и очередность проведения капитального ремонта. Нередко данное обстоятельство выявляется региональным оператором уже на этапе подготовки проектно-сметной документации, необходимой для проведения капитального ремонта. Органы местного самоуправления, управляющие организации, товарищества собственников жилья и жилищные кооперативы не достаточно ответственно подходят к возложенным на них функциям по мониторингу технического состояния многоквартирных домов, что в конечном итоге приводит к искажению сведений о реальном техническом состоянии многоквартирных домов.

По мнению Фонда капитального ремонта, назрела необходимость подготовки нормативной правовой базы, повышающей ответственность органов местного самоуправления в части организации взаимодействия с

управляющими компаниями, товариществами собственников жилья, жилищными, жилищно-строительными кооперативами за качество проведения мониторинга технического состояния многоквартирных домов.

Необходимо отметить, что проблема внесения в электронную базу данных региональной программы капитального ремонта некорректных сведений о технических и общих характеристиках многоквартирных домов и влиянии этой информации на качественное наполнение региональной программы капитального ремонта выявлялась Фондом капитального ремонта с начала организации функционирования новой системы капитального ремонта многоквартирных домов и нашла свое отражение в итоговых докладах о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" в 2014 и 2015 годах.

Кроме этого, Фонд капитального ремонта отмечает, что на территории ряда городских (сельских) поселений Приморского края расположено незначительное количество многоквартирных домов с малым количеством жителей. Например, на территории Краснояровского сельского поселения расположен 1 многоквартирный дом, в Игнатьевском сельском поселении – 4 многоквартирных дома, на территории Посьетского городского поселения находится 11 многоквартирных домов. Учитывая стоимость работ по капитальному ремонту и полноту поступлений взносов на капитальный ремонт собственников помещений в таких многоквартирных домах, реализация региональной программы капитального ремонта на территории таких городских (сельских) поселений становится крайне затруднительной.

Для решения данной проблемы Фонд капитального ремонта предлагает внести изменения в часть 4 статьи 23 Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае", предусмотрев возможность возвратного использования средств, полученных в виде взносов от собственников многоквартирных домов, расположенных на территории одного городского округа или муниципального района, для проведения капитального ремонта других многоквартирных домов, расположенных в пределах этого округа или муниципального района.

Со сходной законодательной инициативой обратилась в Законодательное Собрание Приморского края Дума Михайловского муниципального района, предложив внести в часть 4 статьи 23 Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" изменения, направленные на установление возможности возвратного использования средств, полученных в виде взносов от собственников многоквартирных домов, расположенных на территории одного муниципального образования для проведения капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории других муниципальных образований. На очередном заседании Законодательного Собрания Приморского края 26 октября 2016 года указанный законопроект был отклонен.

В Законодательное Собрание Приморского края поступили и иные предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы организации и проведения капитального ремонта многоквартирных домов.

Так, внесены предложения по закреплению в Законе Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" положений, регулирующих вопросы:

установления максимальных сроков принятия решений органами местного самоуправления по вопросам формирования фонда капитального ремонта, проведения капитального ремонта в соответствии с региональной программой капитального ремонта;

необходимости составления актов приемки-передачи объекта для проведения капитального ремонта;

установления обязанности лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, по обеспечению беспрепятственного доступа регионального оператора и подрядных организаций к общему имуществу для обеспечения проведения капитального ремонта;

закрепления процедуры составления актов приемки выполненных работ и (или) услуг по капитальному ремонту;

установления максимального срока согласования акта приемки выполненных услуг и (или) работ по капитальному ремонту.

Фондом капитального ремонта и Администрацией Приморского края предлагается инициировать вопрос о внесении ряда изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации.

Так, предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений в части 5 и 6 статьи 173, а также в часть 5 статьи 176 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусмотрев исчисление сроков, установленных данными нормами, в рабочих днях. Такая необходимость связана с затруднениями при перечислении денежных средств в случае, когда срок перечисления выпадает на выходной или праздничный нерабочий день.

Кроме того, внесены предложения о рассмотрении вопроса о корректировке статьи 173 Жилищного кодекса Российской Федерации с целью установления обязанности владельца специального счета обратиться в российскую кредитную организацию с заявлением об открытии специального счета не позднее чем в течение 15 дней после вступления в силу решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. В настоящее время в Жилищном кодексе Российской Федерации такой срок для владельца специального счета в случае принятия решения собственниками об изменении способа формирования фонда капитального ремонта не установлен.

Также Фонд капитального ремонта и Администрация Приморского края предлагают устранить противоречие между частями 3 и 5 статьи 176 Жилищного кодекса Российской Федерации и закрепить в части 3 данной статьи обязанность владельца специального счета по расторжению договора специального счета.

Одновременно предлагается привести положения части 2 статьи 175 Жилищного кодекса Российской Федерации в соответствие с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепив в качестве владельца специального счета товарищество собственников недвижимости.

По информации прокуратуры Приморского края, в 2016 году проведена проверка исполнения законодательства, регламентирующего организацию системы проведения капитального ремонта многоквартирных домов. По результатам проверки выявлены определенные нарушения законодательства в сфере организации проведения капитального ремонта в деятельности как государственной жилищной инспекции Приморского краю, так и Фонда капитального ремонта. По фактам выявленных нарушений Губернатору Приморского края внесено представление об устранении нарушений закона, которое рассмотрено и удовлетворено.

Так, в деятельности Фонда капитального ремонта прокуратурой края выявлены факты ненадлежащего ведения претензионно-исковой работы по взысканию с физических и юридических лиц задолженности по взносам на капитальный ремонт многоквартирных домов, а также отдельные факты осуществления ненадлежащего контроля за выполнением подрядными организациями обязательств в рамках заключенных договоров на проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

В целом в 2016 году прокурорами выявлено 182 нарушения законодательства, регламентирующего организацию системы проведения капитального ремонта многоквартирных домов, в целях устранения которых внесено 93 представления, возбуждено пять дел об административном правонарушении, в органы предварительного расследования направлено два материала для рассмотрения вопроса об уголовном преследовании.

В период проведения мониторинга правоприменения Конституционный Суд Российской Федерации вынес постановление по делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 года № 10-П оспариваемые нормы признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации. Вместе с тем Конституционный Суд указал, что федеральному законодателю надлежит установить механизм исполнения обязанности бывшего наймодателя, предусмотренной статьей 16 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", по производству капитального ремонта.

Кроме того, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации федеральному законодателю рекомендовано предусмотреть правовой механизм функционирования региональных операторов, обеспечивающий в случае прекращения деятельности конкретного регионального оператора непрерывность исполнения обязательств по капитальному ремонту, а также дополнительные меры, направленные на

обеспечение информирования собственников помещений и управляющих организаций о содержании региональной программы капитального ремонта и критериях оценки состояния многоквартирных домов, на основании которых определяется очередность проведения капитального ремонта.

Как установлено в ходе мониторинга правоприменения, проект федерального закона, разработанный в целях реализации выводов, изложенных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2016 года № 10-П, в октябре 2016 года внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае"

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены, искажения смысла положений федерального законодательства при его принятии не допущено, коррупциогенных факторов, ошибок юридико-технического характера и внутренних противоречий не выявлено. В ходе анализа не установлено искажения смысла положений Закона Приморского края при его применении, фактов принятия неправомерных или необоснованных решений, совершения действий (бездействия), связанных с неверным толкованием норм Закона Приморского края, формирования противоречивой практики его применения.

Анализ норм Закона Приморского края в их взаимосвязи с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации показывает, что объем и границы нормативного регулирования вопросов, связанных с организацией и проведением капитального ремонта, предоставленного федеральным законодателем региональным органам власти, в Законе Приморского края не изменяются.

Установленные в рамках мониторинга правоприменительные проблемы в сфере организации процесса проведения капитального ремонта многоквартирных домов (поступление неточной информации о техническом состоянии многоквартирных домов) непосредственно не связаны с правовыми недостатками либо пробелами Закона Приморского края "О системе капитального ремонта многоквартирных домов в Приморском крае", а возникли по причинам организационного характера, которые могут быть устранены органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Вместе с тем возможно рассмотрение вопроса о дополнении Закона Приморского края нормами, основанными на предложениях Администрации Приморского края и Фонда капитального ремонта Приморского края, а также проработка вопроса о подготовке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о

внесении изменений в отдельные статьи Жилищного кодекса Российской Федерации.

VII.Закон Приморского края от 7 ноября 2014 года № 490-КЗ "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края"

1.Нежилое помещение как объект гражданских прав. Законодательство, регулирующее вопросы, связанные с переустройством и перепланировкой нежилых помещений в многоквартирных домах. Проблемы правового регулирования

Основными началами жилищного законодательства, установленными статьей 1 Жилищного кодекса Российской Федерации, предельно четко обозначена сфера его правового регулирования – всестороннее обеспечение реализации прав граждан на жилище. Таким образом, жилое помещение – это основной объект регулирования жилищного законодательства. В части 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации дано юридическое определение жилого помещения, в соответствии с которым жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

Понятия нежилого помещения в законодательстве Российской Федерации не содержится. Исходя из общих начал жилищного законодательства нежилое помещение как объект гражданских прав под действие его норм не попадает. Сам термин "нежилое помещение" используется в Жилищном кодексе Российской Федерации лишь в связи с регулированием вопросов перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое помещение.

Несмотря на отсутствие легального определения, понятие "нежилое помещение" упоминается в правовых актах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Так, Гражданский кодекс Российской Федерации упоминает о нежилом помещении в части 3 статьи 288 в контексте перевода жилого помещение в нежилое. Законодатель в данном случае пользуется понятием "нежилое помещение" в узком смысле, распространяя его только на помещения, расположенные в жилых домах.

В соответствии со статьей 130 Гражданского кодекса Российской Федерации к недвижимому имуществу относятся земельные участки и все, что прочно с ними связано, в том числе здания и сооружения. Однако законодатель не указывает на то, что самостоятельными объектами

гражданских прав могут являться части зданий и сооружений (нежилые помещения).

В то же время Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" включил нежилое помещение в перечень недвижимого имущества, (недвижимости), права на которое подлежат государственной регистрации.

Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости", вступающий в силу 1 января 2017 года, также определил, что нежилое помещение:

является объектом недвижимости;

подлежит кадастровому учету;

является объектом государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Таким образом, несмотря на отсутствие официального юридического определения термина "нежилое помещение", такой объект недвижимости занимает определенное место в российском правовом поле в качестве самостоятельного объекта гражданского оборота. Данный объект права располагается на стыке регулирования жилищного и гражданского законодательства, поскольку затрагивает интересы граждан и в той, и в другой сфере.

На сегодняшний день очевидна необходимость органического сочетания упомянутых правовых норм между собой и со всей системой категорий гражданского права, для чего в первую очередь необходимо раскрытие понятия "нежилое помещение" исключительно в правовом акте уровня федерального закона.

Отсутствие должного правового регулирования вопросов, связанных с правовым статусом нежилых помещений на федеральном уровне, не исключает работу регионального законодателя по урегулированию отдельных вопросов, связанных с правовой регламентацией таких объектов.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, устанавливающие порядок переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений. К числу таких субъектов Российской Федерации относится Приморский край.

Предметом правового регулирования Закона Приморского края от 7 ноября 2014 года № 490-КЗ "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" является порядок согласования и проведения переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края в целях предотвращения аварийных ситуаций в жилищном фонде и обеспечения безопасности проживания граждан.

Необходимо отметить, что принятию упомянутого Закона Приморского края предшествовало признание Ленинским районным судом г. Владивостока противоречащими закону и недействующими ряда норм муниципального правового акта города Владивостока от 7 марта 2006 года

№ 8-МПА "Положение о порядке рассмотрения заявлений и принятия решений администрации города Владивостока о согласовании переустройства и (или) перепланировки помещений, перевода жилых помещений в нежилые помещения, нежилых помещений в жилые помещения", которые касались регулирования вопросов согласования (отказа в согласовании) переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в жилых домах г. Владивостока.

В своем решении суд указал, что нормативный правовой акт в оспариваемой части наделяет орган местного самоуправления полномочиями принимать решения о согласовании (об отказе от согласования) переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в жилых домах, то есть регулирует вопросы, находящиеся за пределами компетенции органа местного самоуправления.

По мнению Приморского краевого суда, осуществив правовое регулирование вопросов согласования (отказа в согласовании) переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в жилых домах муниципальным правовым актом, органы местного самоуправления города Владивостока вышли за пределы своей компетенции, предоставленной им Федеральными законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В данных обстоятельствах возникла объективная необходимость в нормативном урегулировании вопросов, возникающих при переустройстве и перепланировке нежилых помещений, расположенных в многоквартирных жилых домах, в связи с чем был принят Закон Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края".

Действующее российское законодательство не регулирует вопросы организации и осуществления перепланировки и переустройства нежилых помещений в многоквартирных домах.

Жилищный кодекс Российской Федерации в статье 23 предусматривает возможность перепланировки и переустройства помещения исключительно в процессе прохождения процедуры перевода жилого помещения в нежилое и нежилого в жилое. Данная статья Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает, что:

проект переустройства и (или) перепланировки переводимого помещения, подготовленный и оформленный в установленном порядке, представляется собственником помещения в орган, осуществляющий перевод помещений, одновременно с другими документами, необходимыми для осуществления перевода;

перечень видов работ по переустройству и перепланировке переводимого помещения отражается в уведомлении о переводе (отказе в переводе) жилого (нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение, форма которого утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 2005 года № 502;

основанием проведения соответствующих переустройства и (или) перепланировки помещения является уведомление о переводе жилого

(нежилого) помещения в нежилое (жилое) помещение, в котором содержится перечень необходимых работ по переустройству и перепланировке;

завершение переустройства и перепланировки и иных работ подтверждается актом приемочной комиссии, сформированной органом, осуществляющим перевод помещений;

акт приемочной комиссии, подтверждающий завершение переустройства и перепланировки, должен быть направлен органом, осуществляющим перевод помещений, в орган или организацию, осуществляющие государственный учет объектов недвижимого имущества в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости";

акт приемочной комиссии подтверждает окончание перевода помещения и является основанием использования переведенного помещения в качестве жилого или нежилого помещения.

Таким образом, Жилищный кодекс Российской Федерации неразрывно связывает процедуру переустройства и перепланировки помещения с процессом перевода его из жилого в нежилое и из нежилого в жилое. Возможность проведения переустройства и перепланировки помещения, уже обладающего статусом нежилого, расположенного в многоквартирном доме, Жилищный кодекс Российской Федерации не предусматривает.

Закон Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" устраняет указанный пробел правового регулирования.

В отличие от норм статьи 23 Жилищного кодекса Российской Федерации Закон Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" детально регулирует процедуру переустройства и перепланировки нежилых помещений, расположенных в многоквартирных домах, в целях предотвращения аварийных ситуаций в жилищном фонде и обеспечения безопасности проживания граждан.

Закон Приморского края определяет понятие "нежилое помещение", дает определение терминам "переустройство" и "перепланировка". В Законе Приморского края закреплены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных домах. Также Закон Приморского края устанавливает основания проведения переустройства (или) перепланировки нежилых помещений, основания отказа в согласовании их переустройства и (или) перепланировки, условия проведения работ по переустройству и (или) перепланировке нежилых помещений, а также регулирует вопросы завершения переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений.

Таким образом, Закон Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" восполняет пробел в правовом

регулировании вопросов перепланировки и переустройства нежилых помещений в многоквартирных домах на территории Приморского края и регулирует весь спектр общественных отношений, связанных с законным проведением данной процедуры.

Оценивая правовое регулирование сходных общественных отношений на территории других субъектов Российской Федерации, в том числе входящих в состав Дальневосточного федерального округа, необходимо отметить, что региональные законодательные акты, устанавливающие порядок проведения переустройства и перепланировки нежилых помещений в многоквартирных домах, приняты и действуют лишь в трех субъектах Российской Федерации (в Краснодарском крае, Самарской области и Республике Дагестан). В большинстве субъектов Российской Федерации такое правовое регулирование отсутствует. Анализ действующей правовой базы показал, что в основном в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации действуют административные регламенты предоставления муниципальной услуги по приему документов, необходимых для согласования перепланировки и (или) переустройства жилого (нежилого) помещения, принятые органами местного самоуправления, а также муниципальные правовые акты, устанавливающие формы необходимых документов, составы приемочных комиссий, сроки проведения административных процедур и тому подобные вопросы, касающиеся перепланировки и переустройства жилых помещений.

2.Практика применения Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края"

Субъектами правоприменения норм Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" являются органы местного самоуправления, Администрация Приморского края, а также граждане и юридические лица, которые вправе осуществить за счет собственных средств переустройство и (или) перепланировку нежилых помещений в целях улучшения условий их использования.

В целях выявления возможных проблем правоприменения и несовершенств Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" была собрана и проанализирована информация органов местного самоуправления о применении Закона Приморского края на территориях соответствующих муниципальных образований.

В результате анализа установлено, что в муниципальных образованиях Приморского края отсутствуют какие-либо проблемы правоприменения данного Закона Приморского края.

Так, по информации, поступившей в рамках проведения мониторинга, установлено, что количество обращений по вопросам перепланировки и

переустройства нежилых помещений в многоквартирных не носит значительного характера. Наибольшее число подобных обращений в 2015-2016 годах поступило в администрацию Находкинского городского округа (28 обращений) и Уссурийского городского округа (33 обращения).

Что касается прохождения процедуры согласования переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах, то случаи согласования таких работ носят единичный характер. Так, за истекший период в Арсеньевском городском округе принято четыре решения о согласовании переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений, в городском округе Большой Камень принято три таких решения, в Кавалеровском муниципальном районе – четыре решения о согласовании, в Октябрьском муниципальном районе – два положительных решения.

По информации, поступившей из 11 муниципальных районов и городских округов Приморского края, заявлений и обращений граждан и юридических лиц по вопросам согласования перепланировки и (или) переустройства нежилых помещений в многоквартирных домах в местные администрации за весь период действия Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" не поступало.

Основной проблемой реализации Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края", по мнению администрации города Владивостока – самого крупного городского округа в Приморском крае с наибольшим количеством многоквартирных домов, является отсутствие ряда нормативных правовых актов, которые должны быть приняты Администрацией Приморского края в соответствии с нормами указанного Закона Приморского края.

Так, до настоящего времени не утверждены:

форма заявления о переустройстве и (или) перепланировке нежилых помещений в многоквартирных домах;

форма письменного согласия собственника на переустройство и (или) перепланировку нежилого помещения (в случае, если заявителем является арендатор (наниматель) нежилого помещения);

форма письменного согласия всех собственников помещений в многоквартирном доме в случае, если переустройство и (или) перепланировка осуществляются в соответствии со статьей 40 Жилищного кодекса Российской Федерации;

форма расписки в получении документов с указанием их перечня и даты их получения;

порядок проведения приема завершенного переустройства и (или) перепланировки нежилого помещения и форма акта приемочной комиссии о приеме завершенного переустройства и (или) перепланировки нежилого помещения.

Администрация города Владивостока полагает, что реализация полномочий органа местного самоуправления в области переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах будет возможна только после принятия Администрацией Приморского края вышеуказанных нормативных правовых актов. Аналогичной позиции придерживается администрация Пожарского муниципального района.

В то же время в ходе проведенного анализа установлено, что для большого числа муниципальных образований края отсутствие утвержденных Администрацией Приморского края форм отдельных документов, необходимых для оформления процедуры переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных домах, не является препятствием для принятия решений о согласовании таких мероприятий и приема завершенного переустройства и (или) перепланировки нежилого помещения. Так, за истекший период действия Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" органами местного самоуправления принято свыше 30 решений о согласовании представленных проектов переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных домах и аналогичное количество актов о приеме завершенного переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений.

По информации прокуратуры Приморского края, каких-либо нарушений Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" за период срока его действия не выявлялось.

В соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 6 Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края", если нежилое помещение или здание, в котором оно находится, является памятником архитектуры, истории или культуры, то для рассмотрения вопроса о согласовании его переустройства и (или) перепланировки необходимо получить заключение органа исполнительной власти Приморского края, уполномоченного в сфере культуры, искусства, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального и регионального значения (далее - департамент культуры Приморского края).

В 2014-2016 годах в департамент культуры Приморского края поступило 31 обращение от граждан и юридических лиц по вопросам согласования переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений, расположенных в жилых домах, являющихся памятниками истории и культуры. Из них согласовано 24 проекта переустройства и (или) перепланировки. Каких-либо проблем правоприменительного характера, возникающих при процедуре согласования переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений,

расположенных в жилых домах, являющихся памятниками истории и культуры, департаментом культуры Приморского края не отмечено.

Таким образом, основной проблемой правоприменительного характера, выявленной в ходе мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края", которая препятствует его нормальной реализации, стало отсутствие принятых Администрацией Приморского края нормативных правовых актов, устанавливающих формы некоторых документов, необходимых для юридического оформления процедуры согласования переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений, расположенных в многоквартирных жилых домах.

Кроме того, проведенный анализ норм Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" выявил незначительное внутреннее противоречие, содержащееся в тексте Закона Приморского края.

Так, в части 8 статьи 6 Закона Приморского края, регулирующей возможность направления заявителю решения о согласовании перепланировки и (или) переустройства нежилого помещения через многофункциональный центр, речь идет только о гражданине как заявителе и получателе соответствующей услуги. Аналогичная правовая конструкция закреплена в части 3 статьи 7 Закона Приморского края и предусматривает возможность направления решения об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки нежилого помещения через многофункциональный центр исключительно гражданину как получателю муниципальной услуги.

Между тем в части 1 статьи 3 Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" закреплено равное право граждан и юридических лиц на переустройство и (или) перепланировку нежилых помещений.

Учитывая изложенное, в часть 8 статьи 6 и часть 3 статьи 7 Закона Приморского края необходимо внести соответствующие дополнения, направленные на приведение данных норм в соответствие с частью 1 статьи 3 Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края", обеспечив право юридических лиц на обращение в многофункциональный центр получения муниципальных услуг.

В рамках мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" была дана оценка поступившему в Законодательное Собрание Приморского края обращению департамента земельных и имущественных отношений Приморского края по вопросу дополнения Закона Приморского края положением, согласно которому на основании решения суда нежилое

помещение может быть сохранено в переустроенном и (или) перепланированном состоянии, если этим не нарушаются права и законные интересы граждан и это не создает угрозу их жизни или здоровью.

Проведенный анализ судебной практики по делам, связанным с требованиями о сохранении жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах в переустроенном (перепланированном) состоянии показал, что судебная практика в рассматриваемой плоскости правового регулирования носит неоднородный характер. В ряде случаев суды идут по пути признания законности перепланировки (переустройства) помещений, проведенной без соответствующих согласований, и удовлетворяют требования о сохранении помещений в перепланированном (переустроенном) состоянии, признавая, что права и законные интересы третьих лиц такими действиями не нарушены. В то же время есть и прямо противоположные решения судов, когда судебные инстанции отказывают в удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на недопустимость злоупотребления правом. Суды указывают, что фактически требования истцов по таким делам сводятся к сохранению переустроенного нежилого помещения в перепланированном (переустроенном) состоянии в обход установленного законом порядка перепланировки и переустройства.

Закрепление рассматриваемого положения в Законе Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" не даст гражданам и юридическим лицам дополнительных оснований придания правовой формы проведенным перепланировке и (или) переустройству нежилого помещения, не наделит данных лиц каким-либо дополнительным правом на обращение в суд, не предоставит каких-либо гарантий оставления помещения в перепланированном состоянии. Право обратиться в суд с требованием о сохранении нежилого помещения в переустроенном и (или) перепланированном состоянии принадлежит гражданину (юридическому лицу) вне зависимости от наличия либо отсутствия в Законе Приморского края подобного положения. Право гражданина (юридического лица) на обращение в суд за защитой своих интересов должно быть реализовано вне зависимости от установления такого положения в законе, равно как и судебная инстанция обязана рассмотреть такое требование и вынести решение, не опираясь на отдельное указание об этом в Законе Приморского края.

Учитывая изложенное, представляется, что включение в Закон Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" правовой нормы о сохранении в переустроенном и (или) перепланированном состоянии нежилого помещения на основании решения суда, если этим не нарушаются права и законные интересы граждан и это не создает угрозу их жизни или здоровью, является излишним.

3.Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края"

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения, следует отметить, что Закон Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края" принят в целях устранения правового пробела в вопросе юридического регулирования процедуры переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных домах Приморского края. При этом гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены.

Устранению выявленных в ходе мониторинга правоприменения практических проблем будет способствовать принятие Администрацией Приморского края нормативных правовых актов, устанавливающих:

форму заявления о переустройстве и (или) перепланировке нежилых помещений в многоквартирных домах;

форму письменного согласия собственника на переустройство и (или) перепланировку нежилого помещения (в случае если заявителем является арендатор (наниматель) нежилого помещения);

форму письменного согласия всех собственников помещений в многоквартирном доме в случае, если переустройство и (или) перепланировка осуществляются в соответствии со статьей 40 Жилищного кодекса Российской Федерации;

форму расписки в получении документов с указанием их перечня и даты их получения;

порядок проведения приема завершенного переустройства и (или) перепланировки нежилого помещения и форма акта приемочной комиссии о приеме завершенного переустройства и (или) перепланировки нежилого помещения.

По информации, полученной в процессе мониторинга, данные нормативные акты разработаны и в настоящее время проходят процедуру согласования в правовом департаменте Администрации Приморского края.

Кроме того, в целях устранения внутренних противоречий между частью 1 статьи 3 Закона Приморского края, частью 8 статьи 6 и частью 3 статьи 7 Закона Приморского края необходимо рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в часть 8 статьи 6 и часть 3 статьи 7 Закона Приморского края "О порядке переустройства и (или) перепланировки нежилых помещений в многоквартирных жилых домах на территории Приморского края".