



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40а, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601
40a Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel.: +007 (863) 2687600, 2687601
e-mail: tpp@rostel.ru www.tpp.tis.ru

№ 153/08

«18» февраля 2014

Муниципальное учреждение
«Департамент архитектуры и
градостроительства города
Ростова-на-Дону»

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения экспертизы проекта
Административного регламента № АР-160-04 муниципальной услуги
«Утверждение и выдача схемы расположения земельного участка на
кадастровом плане территории в пределах кадастрового квартала»

Торгово-промышленной палатой Ростовской области (аккредитована в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. № 3176-р) в соответствии со статьей 6 Федерального закона "О противодействии коррупции", статьей 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 12 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» проведена независимая экспертиза проекта Административного регламента № АР-160-04 (далее - Административный регламент), размещенного на сайте Администрации Ростовской области (<http://www.rostov-gorod.ru/?ID=13769>).

По результатам независимой экспертизы установлено следующее.

1. В соответствии с названием Административного регламента и прилагаемым Стандартом № СТ-160-04 муниципальной услуги (далее –

Стандарт услуги) регулируемая муниципальная услуга определена как «утверждение и выдача схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории в пределах кадастрового квартала».

Пунктом 1.17 Административного регламента установлено, что результатом исполнения муниципальной услуги является утвержденная главным архитектором города – директором Департамента либо заместителем директора (по территориально-планировочным вопросам) схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории в пределах кадастрового квартала.

Согласно пункту 5 статьи 14 Федерального закона от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" кадастровый план территории представляет собой тематический план кадастрового квартала или иной указанной в соответствующем запросе территории в пределах кадастрового квартала, который составлен на картографической основе и на котором в графической форме и текстовой форме воспроизведены запрашиваемые сведения.

При этом согласно пунктам 1.1, 3.3 и другим Административного регламента в сферу его регулирования подпадает и утверждение и выдача «схемы расположения земельного участка на кадастровой карте территории».

Кадастровые карты представляют собой составленные на единой картографической основе тематические карты, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства, о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий, кадастровом делении территории Российской Федерации, а также указывается местоположение пунктов опорных межевых сетей (пункт 4 статьи 13 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»).

Понятия «кадастровый план» и «кадастровая карта» не могут рассматриваться как равнозначные.

Следует учитывать, что Приказом Минэкономразвития РФ от 19.10.2009 416 "Об установлении перечня видов и состава сведений кадастровых карт" (зарегистрировано в Минюсте РФ 01.12.2009 N 15334)

установлено несколько видов кадастровых карт, включая кадастровые карты территорий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

Отсюда следует, что обозначенное Административным регламентом название муниципальной услуги не совпадает по объему правового регулирования с фактически осуществляющейся муниципальной услугой, а указание на вид кадастровой карты требует уточнения.

Отсутствие четкой регламентации регулируемой муниципальной услуги и связанных с этим прав и обязанностей граждан и организаций в силу положений подп. «б» пункта 4 Методики проведения анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96) (далее – Методика) отнесено к коррупциогенным факторам.

2. Исполнение муниципальной услуги возложено на отделы муниципального учреждения «Департамент архитектуры и градостроительства города Ростова-на-Дону» (далее – Департамент архитектуры): контрольно-организационный, планировочные, информационного обеспечения градостроительной деятельности, инженерного обеспечения территории (пункт 1.5 Административного регламента).

При этом согласно Административному регламенту (пункты 1.6, 1.7 и др.) предоставление информации о муниципальной услуге, необходимых бланков документов, консультирование, прием и выдача документов возложены также на МУ «Управление многофункциональных центров города Ростова-на-Дону» и МФЦ – многофункциональный центр (ДИЗО, МУ «УМФЦ» и др.).

Как следует из пункта 1.18 Административного регламента, порядок взаимодействия между Департаментом архитектуры и МФЦ в рамках оказания муниципальных услуг по консультированию, приему и выдаче документов, сроках и последовательности действий (административных процедур) осуществляется в соответствии с Соглашением о взаимодействии между организациями МФЦ и ДАиГ.

В силу положений пункта 5 статьи 2 ФЗ от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в

качестве многофункционального центра выступает организация, уполномоченная на организацию предоставления государственной или муниципальной услуги.

При таких обстоятельствах многофункциональный центр должен быть прямо обозначен в Административном регламенте как один из исполнителей муниципальной услуги.

Согласно пункту 1.2 Административного регламента ответственность за исполнение настоящего регламента и его актуализацию несёт заместитель директора Департамента архитектуры.

Данное положение противоречит указанному в Административном регламенте порядку оказания муниципальной услуги.

Исполнение муниципальной услуги возлагается, в том числе, и на директора Департамента архитектуры (пункты 1.17, 3.3, 4.1 Административного регламента).

Заместитель директора Департамента архитектуры не имеет возможностей влияния на действия (бездействие) непосредственного руководителя в процессе оказания муниципальной услуги.

Следствием этого выступает необходимость возложения ответственности за исполнение Административного регламента непосредственно на главного архитектора города – директора Департамента архитектуры.

В связи с участием в исполнении муниципальной услуги и многофункционального центра Административный регламент должен содержать указания и на соответствующую ответственность руководителей многофункционального центра.

Неполнота административных процедур в силу положений подп. «ж» пункта 3 Методики отнесена к коррупциогенным факторам.

3. В Административном регламенте (пункты 1.6, 1.12), Стандарте услуги (пункты 6, 11) используются неопределенные формулировки «можно получить» (информацию, образцы документов и др.), копии документов «могут быть» заверены.

Такой подход аналогичен по смыслу определению обязанностей представителей муниципального органа по формуле «вправе (могут) предоставить» (но могут и не предоставить). Диспозитивное установление возможности совершения действий по предоставлению информации,

документов либо их заверению по усмотрению муниципального органа в силу подп. «б» пункта 3 Методики отнесено к коррупциогенным факторам.

4. В силу требований пункта 1.12, 3.3 Административного регламента и пункта 10 и др. Стандарта услуги основанием для предоставления муниципальной услуги является заявление, составленное на соответствующем бланке. Форма заявления указана в приложении № 2 к Стандарту услуги. Заявление должно быть написано разборчиво, не допускаются подчистки и другие неоговоренные исправления, а также заполнение заявления карандашом (пункт 15 Стандарта услуги),

В отмеченной части Административный регламент противоречит федеральному законодательству.

Как следует из пункта 3 статьи 3 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», под заявителями понимаются физические или юридические лица (их представители), обратившиеся в орган, предоставляющий муниципальные услуги, с запросом о предоставлении муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

Таким образом, право выбора формы запроса (устной, письменной, электронной) принадлежит заявителю.

Администрация г. Ростова-на-Дону не наделена полномочиями по ограничению прав юридических и физических лиц, предоставленных им федеральным законом.

В силу подп. «д» пункта 3, подп. «а» пункта 4 Методики принятие муниципального правового акта (в отмеченной части) за пределами компетенции и предъявление завышенных требований к лицу для реализации принадлежащего ему права отнесены к коррупциогенным факторам.

5. Согласно пункту 1.14 Административного регламента «перечень документов необходимый для предоставления муниципальной услуги указан в приложение № 1 к настоящему регламенту».

Следует отметить, что требуется стилистическая редакция данного пункта документа. Кроме того, допускается юридико-лингвистическая неопределенность с определением документов, предъявляемых для оказания муниципальной услуги (необходим перечень документов либо сами документы).

Данное обстоятельство в силу требований подп. «в» пункта 4 Методики также отнесено к коррупциогенным факторам.

6. Стандарт услуги (пункт 11, формы заявлений согласно приложению 2 к Стандарту) требует обязательного нотариального удостоверения либо удостоверения органом, выдавшим документ, всех документов, представляемых заявителями для оказания муниципальной услуги, а также доверенности на представление заявителя.

Не учитывается, что свидетельствование копий документов в Российской Федерации производится применительно к требованиям, установленным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1983 г. N 9779-Х "О порядке выдачи и свидетельствования предприятиями, учреждениями и организациями копий документов, касающихся прав граждан".

Обязательное нотариальное удостоверение копий документов либо их удостоверение лицом, выдавшим документ, а также нотариальное удостоверение доверенности на требуется и согласно нормативным правовым актам федеральных органов (например, Приказ Минэкономразвития РФ от 30.10.2007 N 370 (ред. от 29.11.2010) "Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения").

Гражданский кодекс Российской Федерации (статья 185) также не содержит требований об обязательном нотариальном удостоверении доверенностей.

Предъявление завышенных требований к лицу для реализации принадлежащего ему права согласно подп. «а» пункта 4 Методики отнесено к коррупциогенным факторам.

7. Согласно пункту 5 статьи 14 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» стандарт предоставления услуги должен содержать правовые основания для предоставления услуги.

Как следует из пункта 1.3 Административного регламента, пункта 9 Стандарта услуги, муниципальная услуга оказывается на основании следующих нормативных правовых актов:

Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ст. 34 ЗК РФ);

Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 17.06.2008 № 405 (ред. от 09.02.2010) «О принятии «Правил землепользования и застройки города Ростова-на-Дону».

Данный перечень правовых оснований предоставления муниципальной услуги является неполным, что существенно ограничивает права физических и юридических лиц в процессе оказания муниципальной услуги.

Кроме того, по смыслу названного пункта Административного регламента, предметом его регулирования не являются отношения, связанные с утверждением и выдачей схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, регулируемые иными федеральными законами.

Отношения в регулируемой сфере охватываются нормами, содержащимися в:

Конституции Российской Федерации;

Гражданском кодексе РФ;

Земельном кодексе РФ;

Жилищном кодексе РФ;

ФЗ № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

ФЗ № 122-ФЗ от 21.07.1997 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;

ФЗ № 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

ФЗ № 152-ФЗ от 27.07.2006 «О персональных данных» и др.

Указанные отношения регулируются также нормативными правовыми актами Ростовской области.

В частности, отношения, связанные с утверждением и выдачей схемы земельного участка, регулируются не только статьей 34 Земельного кодекса РФ, но и другими статьями кодекса (например, пункт 7 статьи 36 Земельного кодекса РФ).

Пунктом 3 статьи 12 Федерального закона от 11 июня 2003 г. N 74-ФЗ "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" установлено, что орган местного самоуправления утверждает и выдает заявителю схему расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории.

В составе земель города имеются и земли сельхозназначения. Так, согласно постановлению Мэра города Ростова-на-Дону от 14 января 2000 г. N 65 «Об утверждении отчета о наличии и использовании земель города» в составе земель города находятся земли сельскохозяйственного использования (7928 га). Неиспользуемые сельскохозяйственные земли имеются, например, на территории лесничества.

Предлагаемая редакция Административного регламента не содержит указания на то, подпадают ли данные отношения в сферу муниципальной услуги или нет.

При таких обстоятельствах указание на исчерпывающий перечень правовых актов, на основании которых оказывается муниципальная услуга, вводит потребителей услуги в заблуждение, может привести к нарушению их прав и охраняемых законом интересов, а также предоставляет возможность исполнителям услуги (муниципальным органам) по своему усмотрению определять условия и основания оказания муниципальной услуги, устанавливать исключения для отдельных лиц .

Данные обстоятельства относятся к коррупциогенным факторам (подп. «а», «в» пункта 3, подп. «а», «б» пункта 4 Методики).

8. Пункт 11 Стандарта услуги содержит указание на документы, которые необходимо представить заявителю для получения муниципальной услуги.

Правовое обоснование необходимости представления указанных документов и количества требуемых копий документов отсутствует.

К заявлению об утверждении схемы расположения земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории под зданиями, строениями, сооружениями, объектами незавершенного строительства необходимо прилагать не более 2-х экземпляров документов, утвержденных приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 30.10.2007 №370 «Об утверждении перечня документов,

прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности, на котором расположены здания, строения, сооружения».

Административный регламент и Стандарт услуги не содержат обоснования расширительного толкования перечня необходимых документов, ссылок на соответствующие федеральные законы, иные нормативные правовые акты. Отсутствует информация об органах (должностных лицах), в обязанности которых входит выдача заявителю соответствующих документов или их заверенных копий.

В данной части Административный регламент и Стандарт услуги предъявляют неопределенные и трудновыполнимые требованиям к гражданам, организациям, допускают неоправданную широту дискреционных полномочий муниципальных органов, создают возможности выборочного подхода к правам и обязанностям различных лиц.

Названные обстоятельства в силу требований подп. «а», «в» пункта 3, пункта 4 Методики отнесены к коррупциогенным факторам.

Учитывая изложенное, Торгово-промышленная палата Ростовской области приходит к выводу о том, что Административный регламент № АР-160-04 муниципальной услуги «Утверждение и выдача схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории в пределах кадастрового квартала» содержит коррупциогенные факторы и требует доработки.

Президент
Торгово-промышленной палаты
Ростовской области

Н.И.Присяжнюк