Губернатору Приморского края –

Главе Администрации

Приморского края

О.Н. Кожемяко

от 19.04.2019 № 25/2-21/125

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по результатам проведения правовой экспертизы**

**на постановление Администрации Приморского края**

**от 14.02.2019 № 85-па «Об утверждении Положения**

**о департаменте по тарифам Приморского края»**

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело правовую экспертизу постановления Администрации Приморского края от 14.02.2019 № 85-па «Об утверждении Положения о департаменте по тарифам Приморского края» (далее - Постановление).

Поводом для проведения правовой экспертизы послужило принятие Администрацией Приморского края постановления от 14.02.2019 № 85-па, которым утверждено Положение о департаменте по тарифам Приморского края (далее - Положение).

Предметом правового регулирования Постановления являются общественные отношения в области государственного регулирования тарифов.

В соответствии с пунктами 55 и 55.1 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 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 установления подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществления регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции 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.

Основными федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в данной сфере, являются:

- Конституция Российской Федерации;

- Жилищный кодекс Российской Федерации в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 22.01.2019 № 1-ФЗ (далее – Жилищный кодекс РФ);

- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 18.03.2019 № 36-ФЗ (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ);

- Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 27.12.2018 № 522-ФЗ;

- Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 27.12.2018 № 522-ФЗ;

- Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 29.07.2018 № 272-ФЗ;

- Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 25.12.2018 № 480-ФЗ;

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в редакции последних изменений, внесенных Федеральным законом от 25.12.2018 № 483-ФЗ;

- постановление Правительства РФ от 21.02.2011 № 97 «Об утверждении Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов» в редакции последних изменений, внесенных постановление Правительства РФ от 17.10.2018 № 1236 (далее - постановление Правительства РФ от 21.02.2011 № 97).

При проведении правовой экспертизы Постановления проанализированы материалы судебной практики по вопросам правового регулирования в указанной сфере общественных отношений.

В соответствии с пунктом «г» части 2 статьи 21 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации формирует иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 42 Устава Приморского края высшим исполнительным органом государственной власти Приморского края является Администрация Приморского края.

В соответствии с частью 4 статьи 45 Устава Приморского края положения об органах исполнительной власти Приморского края, их структура и штатная численность утверждаются Администрацией Приморского края, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством.

Приведенные положения федерального и краевого законодательства свидетельствуют о правомерности принятия Администрацией Приморского края Постановления.

Постановление является необходимым и достаточным для урегулирования рассматриваемых общественных отношений.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не были опубликованы официально для всеобщего сведения.

Постановление официально опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации http://www.pravo.gov.ru 15.02.2019 № 2500201902150005.

Правовая экспертиза показала, что Постановление противоречит федеральному законодательству, содержит коррупциогенные факторы и нарушения правил юридической техники по следующим основаниям.

1. В соответствии с пунктом 2.2.1.4 Положения департамент, осуществляя в целях реализации возложенных на него задач полномочия, принимает решение об утверждении изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 157 Жилищного кодекса РФ размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии - из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в порядке, предусмотренном федеральным законом, или органом местного самоуправления в случае наделения его отдельными государственными полномочиями.

Согласно части 4 статьи 154 Жилищного кодекса РФ плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, тепловую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, плату за отведение сточных вод, обращение с твердыми коммунальными отходами.

Таким образом, к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится утверждение нормативов потребления коммунальных услуг при отсутствии приборов учета и установление тарифов на коммунальные услуги.

Из этого следует, что изменение размера платы граждан за коммунальные услуги обусловлено только двумя факторами – изменением нормативов потребления коммунальных услуг при отсутствии приборов учета либо изменением тарифов на коммунальные услуги.

При этом порядок изменения (в сторону повышения) размера платы граждан за коммунальные услуги регламентирован статьей 157.1 Жилищного кодекса РФ и постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

В соответствии с частью 1 статьи 157.1 Жилищного кодекса РФ не допускается повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях, утвержденных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

С учетом вышеизложенного, правовая норма, предусмотренная пунктом 2.2.1.4 Положения и наделяющая департамент полномочиями по принятию решений об утверждении изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, противоречит федеральному законодательству.

Кроме того, вышеуказанная норма Положения содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (принятие нормативного правового акта за пределами компетенции).

Данный коррупциогенный фактор возможно устранить путем исключения из Положения нормы, предусмотренной пунктом 2.2.1.4.

2. В соответствии с пунктом 2.2.3.2 Положения департамент разрабатывает и вносит в установленном действующим законодательством порядке проекты нормативных правовых актов Администрации Приморского края по установлению предельного размера платы за проведение технического осмотра транспортных средств, утверждению предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях Приморского края, утверждению порядка установления, изменения и ежегодной индексации максимального размера платы за наем жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и установлению максимального размера платы за наем жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования;

Согласно части 1 статьи 42 Устава Приморского края Администрация Приморского края является постоянно действующим высшим исполнительным коллегиальным органом государственной власти Приморского края и формируется Губернатором Приморского края посредством принятия соответствующего правового акта.

Вместе с тем, в соответствии с частью 1 статьи 157.1 Жилищного кодекса РФ утверждение предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях относится к исключительной компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Согласно части 4 статьи 8 Устава Приморского края высшим должностным лицом Приморского края является Губернатор Приморского края.

Губернатор Приморского края на основании пункта 1 части 2 статьи 42 Устава Приморского края также является главой Администрации Приморского края, то есть руководителем постоянно действующего высшего исполнительного коллегиального органа государственной власти Приморского края.

Частью 1 статьи 44 Устава Приморского края предусмотрено, что Губернатор Приморского края на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов Приморского края издает правовые акты.

Правовые акты Губернатора Приморского края, имеющие нормативный характер, принимаются в форме постановлений (часть 2 статьи 44 Устава Приморского края).

Таким образом, предельные (максимальные) индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях Приморского края утверждаются постановлением Губернатора Приморского края – Главы Администрации Приморского края.

С учетом вышеизложенного, норма нормативного правового акта, предусмотренная пунктом 2.2.3.2 Положения и наделяющая департамент полномочиями по разработке и внесению проектов нормативных правовых актов Администрации Приморского края по утверждению предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях Приморского края, противоречит федеральному законодательству.

3. Согласно пункту 3.4 Положения для определения основных направлений деятельности департамента и принятия решений об утверждении цен (тарифов) и их предельных уровней образуется правление - коллегиальный орган общей численностью не более девяти человек.

Подпунктом «г» пункта 3.6 Положения предусмотрено, что к компетенции правления департамента относится принятие решений об утверждении предельных индексов.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 6 Типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, утвержденного постановлением Правительства РФ от 21.02.2011 № 97 (далее – Типовое положение), для определения основных направлений деятельности органа регулирования и принятия решений об утверждении цен (тарифов) и их предельных уровней образуется коллегиальный орган общей численностью не более 9 человек.

Пунктом 1 Типового положения предусмотрено, что Типовое положение определяет основные задачи, порядок формирования и основные полномочия органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов (далее - орган регулирования).

Таким образом, федеральным законодательством предусмотрен закрытый перечень полномочий коллегиального органа (правления) органа регулирования. Полномочие по принятию решений об утверждении предельных индексов в данный закрытый перечень не входит.

Кроме того, вышеуказанная норма Положения содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, - юридико-лингвистическая неопределённость использования термина «предельные индексы».

Использование термина «предельные индексы» в подпункте «г» пункта 3.6 Положения без указания конкретной области его применения в сфере государственного регулирования цен (тарифов) приводит к следующему противоречию федеральному законодательству.

В соответствии с частью 1 статьи 157.1 Жилищного кодекса РФ утверждение предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях относится к исключительной компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Таким образом, норма нормативного правового акта, предусмотренная подпунктом «г» пункта 3.6 Положения и наделяющая правление полномочиями по принятию решений об утверждении, в том числе, предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях, противоречит федеральному законодательству.

С учетом изложенного, вышеуказанная норма Положения содержит коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (принятие нормативного правового акта за пределами компетенции).

Вышеперечисленные коррупциогенные факторы возможно устранить путем исключения из Положения правовой нормы, предусмотренной подпунктом «г» пункта 3.6.

Также Постановление содержит нарушение правил юридической техники по следующим основаниям.

Администрацией Приморского края в Положении использована многоуровневая система нумерации правовых норм.

Согласно пункту 2.2.3 Положения департамент во исполнение Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» осуществляет в целях реализации возложенных на него задач перечисленные в данном пункте полномочия.

Пункт 2.2.3 содержит структурные единицы (пункты на уровень ниже) 2.2.3.2 и 2.2.3.3.

Вместе с тем, пунктом 2.2.3.2 предусмотрено полномочие департамента по разработке и внесению в установленном действующим законодательством порядке проектов нормативных правовых актов Администрации Приморского края по установлению предельного размера платы за проведение технического осмотра транспортных средств, утверждению предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях Приморского края, утверждению порядка установления, изменения и ежегодной индексации максимального размера платы за наем жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и установлению максимального размера платы за наем жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Пунктом 2.2.3.3 предусмотрено полномочие департамента по осуществлению контроля за соблюдением установленных предельного размера платы за проведение технического осмотра и предельных размеров расходов на оформление дубликата талона технического осмотра.

Таким образом, полномочия департамента, предусмотренные пунктами 2.2.3.2 и 2.2.3.3, являющимися структурными единицами пункта 2.2.3, не входят в предмет правового регулирования Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

В целях устранения данного нарушения правил юридической техники предлагаем внести изменения в нумерацию структурных единиц (пунктов) 2.2.3.2 и 2.2.3.3 Положения, исключив предусмотренные данными пунктами правовые нормы из пункта 2.2.3 Положения.

Кроме того, в пункте 2.1 Положения, которым определен закрытый перечень основных задач департамента, отсутствуют задачи по установлению подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, полномочия на осуществление которых предусмотрены пунктом 2.2 Положения.

В целях устранения данного нарушения правил юридической техники предлагаем дополнить подпункт «а» пункта 2.1 Положения задачами по установлению подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами.

Таким образом, правовой экспертизой установлено, что постановление Администрации Приморского края от 14.02.2019 № 85-па «Об утверждении Положения о департаменте по тарифам Приморского края», противоречит федеральному законодательству, а также содержит коррупциогенные факторы и нарушение правил юридической техники.

Предлагаем устранить выявленные противоречия федеральному законодательству, коррупциогенные факторы и нарушение правил юридической техники. О результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения просим сообщить в Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Приморскому краю в течение 30 дней со дня его поступления в Администрацию Приморского края (пункт 2.2.3 Соглашения о взаимодействии в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации и профилактики коррупции от 09.11.2017 № 70).

Начальник Главного управления

В.А. Храбров