Министру жилищно-коммунального хозяйства и энергетики

Новосибирской области

Ким Те Су

№ 54/04-16561 от 08.10.2015

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения правовой экспертизы на приказ министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области [от 15.12.2014 № 16](file:///C:\content\act\04a69bde-8c81-4ba7-bc0d-2d209c317e16.doc) «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в Министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области»

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 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 марта 2014 г. № 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 приказа министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области от 15.12.2014 № 16 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в Министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области», далее – Приказ.

Поводом для проведения правовой экспертизы Приказа послужило его издание.

Приказ является нормативным правовым актом: содержит общеобязательные предписания, рассчитан на неоднократное применение, адресован неопределенному кругу лиц.

Предметом правового регулирования Приказа являются общественные отношения в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, установления общих принципов организации системы органов государственной власти.

Приказом утверждена Инструкция о порядке организации работы с обращениями граждан в министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области, далее – Инструкция.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими указанные отношения на федеральном уровне, являются:

[Конституция Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html);

Федеральный закон [от 02.05.2006 № 59-ФЗ](file:///C:\content\act\4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html) «[О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации](file:///C:\content\act\4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html)» (в редакции от 24.11.2014 [№ 357-ФЗ](consultantplus://offline/ref=671A66325E96F615DACC58B1A975957A9D9A7E4C6935ACB9F66078F3C16334C4A7D8C65B91B459D2G9a4H)), далее - Федеральный закон [от 02.05.2006 № 59-ФЗ](file:///C:\content\act\4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html);

Федеральный закон [от 06.10.1999 № 184-ФЗ](file:///C:\content\ngr\RU0000R199904799.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 05.10.2015 № 285-ФЗ), далее - Федеральный закон [от 06.10.1999 № 184-ФЗ](file:///C:\content\ngr\RU0000R199904799.html).

В соответствии с пунктами «б» и «н» части 1 статьи 72 [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) защита прав и свобод человека и гражданина, установление общих принципов организации системы органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Частью 2 статьи 76 [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) установлено, 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.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона [от 02.05.2006 № 59-ФЗ](file:///C:\content\act\4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные указанным Федеральным законом.

На основании пункта 4 статьи 17 Федерального закона [от 06.10.1999 № 184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Частью 2 статьи 46 Устава Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ (в редакции от 26.02.2015 [№ 529-ОЗ](consultantplus://offline/ref=7AF71EEA53CF4DE8C226E84EE7DFE7C269EAC8A0FA03D22C7BF0C7AAC3E28C68585AE17016E30BC65613AAD5T5D)), установлено, что порядок создания, реорганизации, ликвидации, организация деятельности областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области устанавливаются Губернатором Новосибирской области на основании федеральных законов, названного Устава и законов Новосибирской области.

В соответствии с частью 1 статьи 48 Устава Новосибирской области исполнительные органы государственной власти Новосибирской области на основании и во исполнение [Конституции Российской Федерации](file:///C:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов Новосибирской области, постановлений Губернатора Новосибирской области, постановлений Правительства Новосибирской области издают правовые акты и обеспечивают их исполнение.

На основании части 4 статьи 6 Закона Новосибирской области от 03.03.2004 № 168-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Новосибирской области», далее - Закон Новосибирской области от 03.03.2004 № 168-ОЗ, областные органы действуют в соответствии с утвержденными положениями о них.

Пунктом «а» части 1 статьи 7 Закона Новосибирской области от 03.03.2004 № 168-ОЗ установлено, что министерство – областной орган, осуществляющий государственное управление в установленной федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области сфере деятельности и нормативное правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законами Новосибирской области, актами Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области, а также осуществляющий координацию и контроль за деятельностью находящихся в его ведении областных и территориальных органов.

В соответствии с пунктом 1 положения о министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области (далее – Положение), утвержденного постановлением Правительства Новосибирской области от 20.10.2014 № 415-п «О министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области», министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области (далее - министерство) является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое и контрольное (надзорное) регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, решения задач в сфере обеспечения пожарной безопасности, в области защиты населения и территории Новосибирской области от чрезвычайных ситуаций в пределах установленных федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области полномочий, а также координацию и контроль за деятельностью подведомственных государственных унитарных предприятий Новосибирской области и государственных учреждений Новосибирской области.

На основании подпункта 5 пункта 55 Положения, министерство для реализации полномочий имеет право разрабатывать (издавать) в соответствии с действующим законодательством инструкции и методические рекомендации по вопросам, входящим в компетенцию министерства.

Согласно подпункту 11 пункта 57 Положения министр издает приказы, имеющие нормативный характер, по вопросам, относящимся к сфере деятельности министерства, а также приказы по оперативным и текущим вопросам организации деятельности министерства.

Следовательно, Приказ издан в пределах компетенции министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области.

Приказ является необходимым, но не достаточным для урегулирования указанных отношений.

Пунктом 69 Инструкции установлено, что личный прием граждан в министерстве проводится по пятницам каждой недели, начало приема с 14.00.

Инструкцией определено время начала проведения приема, но не определено время окончания личного приема в министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области.

Таким образом, Приказ нуждается в уточнении.

Текст Приказа размещен (опубликован) на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 18.09.2015.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона [от 17.07.2009 № 172-ФЗ](file:///C:\content\act\91e7be06-9a84-4cff-931d-1df8bc2444aa.html) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона [от 25.12.2008 № 273-ФЗ](file:///C:\content\act\9aa48369-618a-4bb4-b4b8-ae15f2b7ebf6.html) «О противодействии коррупции» и пунктом 2 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации [от 26.02.2010 № 96](file:///C:\content\act\07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), выявлены коррупциогенные факторы.

1. Пунктом 80 Инструкции установлено, что гражданину, находящемуся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, при проявлениях им агрессии либо неадекватного поведения в записи на личный прием отказывается.

Вместе с тем, положениями Инструкции не определено, кем должно быть проведено освидетельствование на предмет алкогольного или наркотического опьянения гражданина.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации [от 26.02.2010 № 96](file:///C:\content\act\07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти является коррупциогенным фактором.

1. Согласно пункту 80 Инструкции гражданину, находящемуся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, при проявлениях им агрессии либо неадекватного поведения в записи на личный прием отказывается.

Термин «неадекватное поведение» относится к категории оценочного характера и может быть применен к гражданину выборочно на усмотрение специалиста министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области, ответственного за организацию личного приема граждан.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 3 и подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации [от 26.02.2010 № 96](file:///C:\content\act\07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти; юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера являются коррупциогенными факторами.

В результате проведения правовой экспертизы Приказа норм, не соответствующих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, не выявлено.

Форма Приказа соответствует правилам юридической техники. В тексте Приказа выявлены нарушения правил юридической техники.

1. Постановлением Правительства Новосибирской области от 20.10.2014 № 415-п «О министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области» утверждено положение о министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области.

Вместе с тем, в наименовании Приказа, министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области указано с заглавной буквы.

На основании пункта 4 статьи 22 Закона Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области», в нормативных правовых актах используются понятия и термины, которые применены в [Конституции](consultantplus://offline/ref=CB2A812C22EA32802FCB3644F95CE5C5D43345CD7FF794F39578176Ea2D) Российской Федерации, соответствующих отраслевых федеральных законах, [Уставе](consultantplus://offline/ref=CB2A812C22EA32802FCB2849EF30BBCCDF301CC573A9C0A5997242BAB1438A066Ba8D) Новосибирской области, законах Новосибирской области, иных нормативных правовых актах.

1. В пункте 70 Инструкции, после слов «личный прием граждан» пропущено слово «может».

Таким образом, пункт 70 Инструкции нуждается в уточнении.

1. Пунктом 43 Инструкции установлено, что если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, министр, либо уполномоченное им лицо, вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган или одному и тому же должностному лицу.

На основании пункта 5 статьи 11 Федерального закона [от 02.05.2006 № 59-ФЗ](file:///C:\content\act\4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html), в случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу.

Согласно пункту 4 статьи 22 Закона Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области», в нормативных правовых актах используются понятия и термины, которые применены в [Конституции](consultantplus://offline/ref=CB2A812C22EA32802FCB3644F95CE5C5D43345CD7FF794F39578176Ea2D) Российской Федерации, соответствующих отраслевых федеральных законах, [Уставе](consultantplus://offline/ref=CB2A812C22EA32802FCB2849EF30BBCCDF301CC573A9C0A5997242BAB1438A066Ba8D) Новосибирской области, законах Новосибирской области, иных нормативных правовых актах.

Предлагаем устранить недостаточность правового регулирования в приказе министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области от 15.12.2014 № 16 «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в Министерстве жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области» и нарушения правил юридической техники.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов, предлагается исключить пункт 80 Инструкции.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Исполняющий обязанности

начальника Главного управления

В.И. Ковалевский