|  |
| --- |
| МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ  РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  (МИНЮСТ РОССИИ)  Управление Министерства  юстиции Российской Федерации  по Костромской области  ул. Симановского, д. 105  г. Кострома, 156002  Тел./факс: (4942) 45-42-22  e-mail: ru44@minjust.ru  21.07.2014 № 44/04-2357  На № \_\_\_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

И.о. директора департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области

З.П. Мещиряковой

“16” июля 2014 № 12487

# ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения правовой экспертизы

**на приказ департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 18.06.2012 № 372 «Об утверждении административного регламента» (в редакции приказов департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 01.07.2013 № 338, от 13.08.2013 № 423, от 29.08.2013 № 460, от 14.05.2014 № 236)**

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Костромской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Положения об Управлении Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», провело правовую экспертизу приказа департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 18.06.2012 № 372 «Об утверждении административного регламента» (в редакции приказов департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 01.07.2013 № 338, от 13.08.2013 № 423, от 29.08.2013 № 460, от 14.05.2014 № 236) (далее - приказ).

Поводом проведения правовой экспертизы является внесение изменений в рассматриваемый приказ.

В целях повышения качества предоставления и доступности государственной услуги, создания комфортных условий для участников отношений, возникающих при предоставлении государственной услуги, настоящим приказом:

1. утвержден административный регламент предоставления департаментом социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области государственной услуги по назначению ежемесячной доплаты к пенсии гражданам, имеющим особые заслуги перед Костромской областью (далее – Административный регламент);

2. признан утратившим силу приказ департамента социальной зашиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 12.08.2011 № 406 «Об утверждении административного регламента».

Таким образом, предметом правового регулирования приказа являются общественные отношения, складывающиеся в сфере предоставления государственной услуги.

В соответствии с пунктами «ж» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов 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.

Частью 3 статьи 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В силу части 3 статьи 5 Закона Костромской области от 29.11.2007 № 224-4-ЗКО «О ежемесячной доплате к пенсии отдельным категориям граждан, проживающим на территории Костромской области» условия, порядок назначения и прекращения выплаты ежемесячной доплаты к пенсии гражданам, указанным в статье 3 настоящего Закона, устанавливаются постановлением администрации Костромской области.

Пунктом 2 постановления администрации Костромской области от 08.08.2008 № 263-а «О порядках назначения и выплаты ежемесячной доплаты к пенсии отдельным категориям граждан, проживающим на территории Костромской области» определено департаменту социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области обеспечить предоставление ежемесячных доплат к пенсиям отдельным категориям граждан.

Пунктом 35 Положения о департаменте социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области, утвержденного постановлением губернатора Костромской области от 20.12.2007 № 532 «О департаменте социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области», определено, что департамент социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области назначает доплаты к государственным пенсиям государственным служащим Костромской области, отдельным категориям граждан, предусмотренным областным законодательством.

Согласно пункту 18 Положения о департаменте социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области, утвержденного постановлением губернатора Костромской области от 20.12.2007 № 532 «О департаменте социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области», департамент социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области издает правовые акты Департамента в установленной сфере деятельности.

В силу части 1 статьи 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

В соответствии с частью 14 статьи 13 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Пунктом 2 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Костромской области, утвержденного постановлением администрации Костромской области от 11.05.2012 № 175-а «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Костромской области», предусмотрено, что административные регламенты разрабатываются исполнительными органами государственной власти Костромской области, к сфере деятельности которых относится исполнение государственной функции, предоставление государственной услуги, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Костромской области, устанавливающими критерии, сроки и последовательность выполнения административных процедур (действий) и (или) принятия решений, а также иные требования к порядку исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг.

Таким образом, данный приказ принят департаментом социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области в пределах своих полномочий.

На федеральном уровне рассматриваемые правоотношения регулируются [Конституцией Российской Федерации](file:///E:\content\act\15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), федеральными законами от [06.10.1999 № 184-ФЗ](file:///D:\Долгобородова%20ЕВ\экспертиза\экспертиза%20-%20Ира\2013\Правовая%20экспертиза\pravo.gov.ru) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», [от 27.07.2010 № 210-ФЗ](file:///C:\content\act\bba0bfb1-06c7-4e50-a8d3-fe1045784bf1.html) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», [от 17.12.2001 № 173-ФЗ](file:///C:\content\act\7e262b68-ab55-4e39-9d60-eb7fd89c52c8.html) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», [от 15.12.2001 № 166-ФЗ](file:///C:\content\act\e262a5de-c87f-42b7-a120-7dcf949d8830.html) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Признание утратившим силу вышеуказанного приказа департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области не приведет к отрицательным последствиям в сфере регулируемых правоотношений и не создаст пробелов в законодательстве Костромской области.

В результате анализа содержания приказа департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 14.05.2014 № 236 «О внесении изменений в отдельные приказы департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области», официально опубликованного в специализированном информационно-правовом бюллетене «СП – нормативные документы» от 23.05.2014 № 21 (488), нарушений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства не выявлено.

Приказ является необходимым для урегулирования правоотношений в данной сфере.

Порядок принятия и опубликования приказа соблюден.

Форма приказа соответствует правилам юридической техники.

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. Абзацем вторым пункта 18 Административного регламента определено, что в случае необходимости (по усмотрению руководства уполномоченного органа) гражданам должна быть предоставлена возможность предварительной записи.

Использование в тексте Административного регламента словосочетания «(по усмотрению руководства уполномоченного органа)» приводит к возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), что является коррупциогенным фактором в силу положений подпункта «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

2. Наличие в пункте 18 Административного регламента словосочетания «в случае необходимости» выступает в качестве коррупциогенного фактора, состоящего в употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера в соответствии с 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.

3. В силу части 3 статьи 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Пунктом 1 статьи 3 Закона Костромской области от 29.11.2007 № 224-4-ЗКО «О ежемесячной доплате к пенсии отдельным категориям граждан, проживающим на территории Костромской области» предусмотрено, что на ежемесячную доплату к пенсии, назначенную в соответствии с федеральными законами «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» или Законом Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», имеют право в том числе граждане, имеющие особые заслуги перед Костромской областью в государственной, общественной деятельности, промышленном, сельскохозяйственном производстве, строительстве, образовании, здравоохранении, науке, культуре, искусстве, физической культуре и спорте, укреплении законности, правопорядка, иных сферах:

а) удостоенные почетного звания СССР, РСФСР, Российской Федерации при наличии орденов СССР, РСФСР и Российской Федерации или медали ордена «За заслуги перед Отечеством»;

б) удостоенные звания лауреата Ленинской премии, лауреата Государственной премии СССР, РСФСР, Российской Федерации при наличии орденов СССР, РСФСР и Российской Федерации или медали ордена «За заслуги перед Отечеством»;

в) пенсионеры, которым до 1 января 1992 года были назначены персональные пенсии союзного или республиканского значения, при наличии общего стажа трудовой деятельности на территории Костромской области не менее 15 лет;

г) граждане, удостоенные почетного звания СССР, РСФСР, Российской Федерации.

Вместе с тем согласно пункту 2 Административного регламента заявителями, в отношении которых предоставляется государственная услуга, являются граждане, проживающие на территории Костромской области, имеющие особые заслуги перед Костромской областью в государственной, общественной деятельности, промышленности, сельскохозяйственном производстве, строительстве, образовании, здравоохранении, науке, культуре, искусстве, физической культуре и спорте, укреплении законности, правопорядка, иных сферах, не имеющие иных доплат к пенсии, в соответствии с законодательством Костромской области:

1) удостоенные почетного звания СССР, РСФСР, Российской Федерации при наличии орденов СССР, РСФСР и Российской Федерации или медали ордена «За заслуги перед Отечеством»;

2) удостоенные звания лауреата Ленинской премии, лауреата Государственной премии СССР, РСФСР, Российской Федерации при наличии орденов СССР, РСФСР и Российской Федерации или медали ордена «За заслуги перед Отечеством»;

3) пенсионеры, которым до 1 января 1992 года были назначены персональные пенсии союзного или республиканского значения, при наличии общего стажа трудовой деятельности на территории Костромской области не менее 15 лет;

4) удостоенные почетного звания СССР, РСФСР, Российской Федерации.

Наличие в пункте 2 Административного регламента словосочетания «не имеющие иных доплат к пенсии, в соответствии с законодательством Костромской области» приводит к установлению неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам, что выступает в качестве коррупциогенного фактора в соответствии с подпунктом «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Правовая экспертиза приказа показала, что данный нормативный правовой акт не соответствует Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Частью 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации определено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

В силу пунктов 1, 2 статьи 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» заявителям гарантированы права на получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги, получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять государственные и муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами.

В целях соблюдения прав заявителей, соблюдения предусмотренного пунктом 4 статьи 4 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» принципа открытости деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, административный регламент должен полно и достоверно отражать процедуру предоставления государственной услуги, соответствовать требованиям законодательства.

В пункте 18 Административного регламента предусмотрено, что в случае необходимости (по усмотрению руководства уполномоченного органа) гражданам может быть предоставлена возможность предварительной записи.

Таким образом, пункт 18 Административного регламента, в части употребления слов «в случае необходимости (по усмотрению руководства уполномоченного органа) не соответствует пункту 4 статьи 4, пунктам 1 и 2 статьи 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Административный регламент недостаточно регулирует правоотношения в установленной сфере.

1. Пунктом 26 Административного регламента предусмотрено, что основанием для начала административной процедуры приема и регистрации заявления и документов является обращение гражданина в уполномоченный орган или в МФЦ по месту жительства.

Согласно подпункту 3 пункта 16 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Костромской области, утвержденного постановлением администрации Костромской области от 11.05.2012 № 175-а, в регламент включается раздел, предусматривающий состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах.

Глава 3 Административного регламента не предусматривает особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах.

2. Главой 5 Административного регламента предусмотрены права заявителя при рассмотрении жалобы:

- представление документов (при наличии), подтверждающие доводы заявителя, либо их копий;

- получение в письменной форме и по желанию заявителя в электронной форме мотивированного ответа о результатах рассмотрения жалобы.

Вместе с тем, положения Административного регламента не закрепляют следующие права заявителя:

- получение информации и документов, необходимых для обоснования жалобы;

- ознакомление с документами и материалами, касающимися рассмотрения жалобы, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну.

- обращение с заявлением о прекращении рассмотрения жалобы.

В силу части 4 статьи 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 3 пункта 23 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Костромской области, утвержденного постановлением администрации Костромской области от 11.05.2012 № 175-а, установлено, что в главе, касающейся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) исполнительного органа государственной власти Костромской области, предоставляющего государственную услугу, а также его должностных лиц, указываются особенности подачи и рассмотрения жалоб, установленные нормативными правовыми актами Костромской области.

Пунктом 2 части 1 статьи 4 Закона Костромской области от 05.05.2012 № 224-5-ЗКО «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг на территории Костромской области» закреплены соответствующие права заявителя при рассмотрении жалобы.

Таким образом, главу 5 Административного регламента необходимо дополнить положениями о соответствующих правах заявителей.

Текст Административного регламента содержит юридико-технические нарушения.

1. Пунктом 6 Административного регламента установлено, что государственная услуга предоставляется департаментом социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области через областное государственное казенное учреждение «Центр социальных выплат».

Между тем в силу пункта 26 Административного регламента основанием для начала административной процедуры приема и регистрации заявления и документов является обращение гражданина в уполномоченный орган или в МФЦ по месту жительства.

Таким образом, между пунктами 6 и 26 Административного регламента отсутствует согласование.

2. Подпунктом 10 пункта 18 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, утвержденного постановлением администрации Костромской области от 11.05.2012 № 175-а, определено, что стандарт предоставления государственной услуги должен содержать исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги. В случае отсутствия таких оснований следует прямо указать на это в тексте регламента.

Вместе с тем, в тексте Административного регламента не указаны основания для приостановления или отсутствия оснований для приостановления в предоставлении государственной услуги.

Предлагаем привести вышеуказанные положения Административного регламента, утвержденного приказом департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 18.06.2012 № 372 «Об утверждении административного регламента» (в редакции приказов департамента социальной защиты населения, опеки и попечительства Костромской области от 06.07.2012 № 478, от 01.07.2013 № 338, от 14.05.2014 № 236) в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, а также устранить недостаточность правового регулирования, юридико-технические нарушения.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается:

1. в пункте 18 Административного регламента исключить слова «в случае необходимости (по усмотрению руководства уполномоченного органа)»;

2. в пункте 2 Административного регламента исключить слова «не имеющие иных доплат к пенсии, в соответствии с законодательством Костромской области».

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Костромской области.

Начальник Л.О. Докторов

И.П. Борисова

47-03-15