Правительство Новосибирской области

Министру труда и социального развития Новосибирской области

Я.А. Фролову

ул. Красный проспект, д.18,

г. Новосибирск, 630007

№ 54/04-16148 от 24.10.2018

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения правовой экспертизы на приказ министерства социального развития Новосибирской области от 16.08.2012 № 819 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче, продлению действия, замене, признанию недействительным удостоверения многодетной семьи» (в редакции от 29.08.2017 № 757)

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 социального развития Новосибирской области от 16.08.2012 № 819 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче, продлению действия, замене, признанию недействительным удостоверения многодетной семьи» (в редакции от 29.08.2017 № 757), далее – Приказ.

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

Поводом для проведения правовой экспертизы Приказа послужило внесение в него изменений.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения в сфере социальной защиты, а также установления общих принципов организации системы органов государственной власти.

Приказом утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги по выдаче, продлению действия, замене, признанию недействительным удостоверения многодетной семьи, далее – Административный регламент.

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

[Конституция Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html);

[Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 03.08.2018 № 340-ФЗ), далее - Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ;

[Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/bba0bfb1-06c7-4e50-a8d3-fe1045784bf1.html) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в редакции от 19.07.2018 № 204-ФЗ), далее - Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

В соответствии с пунктам «ж» и «н» части 1 статьи 72 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) социальная защита и установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Частью 2 статьи 76 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/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.

Пунктом 4 статьи 17 [Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) установлено, что 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.

В соответствии с частью 1 статьи 48 Устава Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ (в редакции от 02.10.2018 № 288-ОЗ) исполнительные органы государственной власти Новосибирской области на основании и во исполнение [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, указанного Устава и законов Новосибирской области, постановлений Губернатора Новосибирской области, постановлений Правительства Новосибирской области издают правовые акты и обеспечивают их исполнение.

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

Пунктом 1 Положения о министерстве труда и социального развития Новосибирской области (далее – Положение), утвержденного постановлением Правительства Новосибирской области от 01.08.2017 № 296-п, министерство труда и социального развития Новосибирской области (далее - министерство) является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое регулирование в сферах труда, занятости населения, социальной защиты населения, социального обслуживания граждан в Новосибирской области, опеки и попечительства, отдыха и оздоровления отдельных категорий граждан, в том числе детей, на территории Новосибирской области в пределах установленных федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области полномочий, координацию и контроль за деятельностью находящихся в его ведении территориальных органов, а также подведомственных государственных учреждений Новосибирской области.

В соответствии с подпунктом 28 пункта 10 Положения министерство (его территориальные органы, подведомственные учреждения) предоставляет государственную услугу по выдаче, продлению действия, замене, признанию недействительным удостоверения многодетной семьи.

На основании подпункта 13 пункта 18 Положения министр издает приказы по вопросам, относящимся к сфере деятельности министерства.

Следовательно, издание Приказа входит в компетенцию министерства труда и социального развития Новосибирской области.

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

Федеральным законом от 19.07.2018 № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части установления дополнительных гарантий граждан при получении государственных и муниципальных услуг» внесены изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ, которые вступили в силу с 18.10.2018.

Вместе с тем, в Административном регламенте указанные изменения не учтены.

Первоначальный текст Приказа опубликован в журнале «Сборник нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Новосибирской области», октябрь, 2012, № 3 (часть 1). Изменения, внесенные приказом министерства социального развития Новосибирской области от 29.08.2017 № 757, размещены (опубликованы) на официальном интернет-портале правовой информации http://www.nsopravo.ru 29.08.2017.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы в соответствии с частью 3 статьи 3 [Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/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](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/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](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), выявлены корупциогенные факторы.

В соответствии с пунктом 43 Административного регламента в случае нарушения прав заявителей они вправе обжаловать решения и действия (бездействие) отдела пособий и социальных выплат, должностного лица либо государственного служащего отдела пособий в досудебном (внесудебном) порядке.

Вместе с тем, [Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/bba0bfb1-06c7-4e50-a8d3-fe1045784bf1.html) не установлено ограничение права заявителя обжаловать действия (бездействие) должностного лица лишь в случае нарушения его прав.

Также, Административным регламентом не установлено кем, и в каком порядке, устанавливается факт нарушения прав, при котором заявитель имеет право обжаловать действия (бездействие) должностного лица.

В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной [постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций, является коррупциогенным фактором.

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](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, является коррупциогенным фактором.

В результате проведения правовой экспертизы Приказа норм, не соответствующих [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), не выявлено.

В тексте Приказа выявлено несоответствия федеральному законодательству.

1. Абзацем 9 пункта 26 Административного регламента установлено, что показателем доступности государственной услуги является обеспечение оборудования на территории, прилегающей к месту предоставления государственной услуги, мест для бесплатной парковки автотранспортных средств, в том числе для специальных автотранспортных средств инвалидов - не менее 10 процентов мест (но не менее одного места). Места для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов не должны занимать иные транспортные средства.

Согласно части 9 статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» на каждой стоянке (остановке) транспортных средств, в том числе около объектов социальной инфраструктуры выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для бесплатной парковки транспортных средств, управляемых инвалидами I, II групп, а также инвалидами III группы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и транспортных средств, перевозящих таких инвалидов и (или) детей-инвалидов.

2. В соответствии с пунктом 43 Административного регламента в случае нарушения прав заявителей они вправе обжаловать решения и действия (бездействие) отдела пособий и социальных выплат, должностного лица либо государственного служащего отдела пособий в досудебном (внесудебном) порядке.

Вместе с тем, [Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/bba0bfb1-06c7-4e50-a8d3-fe1045784bf1.html) не установлено ограничение права заявителя обжаловать действия (бездействие) должностного лица лишь в случае нарушения его прав.

Также, Административным регламентом не установлено кем, и в каком порядке, устанавливается факт нарушения прав, при котором заявитель имеет право обжаловать действия (бездействие) должностного лица.

3. Федеральным законом от 29.12.2017 № 479-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ: изменен предмет досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) субъектов, предоставляющих государственную услугу, требования к жалобам, установлены общие требования к порядку досудебного обжалования заявителем решений, действия, бездействия МФЦ, работников и руководителя МФЦ.

Часть 1 ст. 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ дополнена нормой о возможности подачи жалобы в МФЦ, учредителю МФЦ, организацию, предусмотренную частью 1.1 статьи 16 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

В пунктах 8, 9 ст. 11.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ установлены новые основания досудебного обжалования:

- нарушение срока или порядка выдачи документов по результатам предоставления государственной или муниципальной услуги;

- приостановление предоставления государственной или муниципальной услуги, если основания приостановления не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. В указанном случае досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) многофункционального центра, работника многофункционального центра возможно в случае, если на многофункциональный центр, решения и действия (бездействие) которого обжалуются, возложена функция по предоставлению соответствующих государственных или муниципальных услуг в полном объеме в порядке, определенном частью 1.3 статьи 16 названного Федерального закона.

Вместе с тем, указанные изменения в Административном регламенте не учтены.

4. Административным регламентом не учтены изменения в Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 27.11.2017 № 355-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Так, согласно частей 4.1 и 5.1 статьи 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, в случае, если текст письменного обращения не позволяет определить суть предложения, заявления или жалобы, ответ на обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение. В случае поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен в соответствии с частью 4 статьи 10 названного Федерального закона на официальном сайте данных государственного органа или органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», гражданину, направившему обращение, в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, при этом обращение, содержащее обжалование судебного решения, не возвращается.

Вместе с тем, указанные положения отсутствуют в Административном регламенте.

Согласно части 10 статьи 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ положения названного Федерального закона, устанавливающие порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг, не распространяются на отношения, регулируемые [Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html)

Таким образом, [Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/bba0bfb1-06c7-4e50-a8d3-fe1045784bf1.html) установлены общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы, которые не предусматривают основания оставления жалобы без ответа, в связи с чем к отношениям в неурегулированной части подлежит применению Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ, поскольку его статья 1 определяет, что данным Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституций Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Аналогичная позиция изложена определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.12.2013 № 1-АПГ13-11.

Форма Приказа соответствует правилам юридической техники.

В тексте Приказа присутствует нарушение правил юридической техники.

1. В пункте 11 Административного регламента присутствует ссылка на постановление Правительства Новосибирской области от 30.12.2015 № 490-п «Об утверждении Положения о министерстве социального развития Новосибирской области», которое утратило силу.

2. В тексте приказа присутствуют указания на министерство социального развития Новосибирской области.

Вместе с тем, согласно Постановлению Губернатора Новосибирской области от 27.09.2018 № 194 «О структуре областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области», полномочия министерства социального развития Новосибирской области в настоящее время исполняет министерство труда и социального развития Новосибирской области.

Предлагаем привести приказ министерства социального развития Новосибирской области от 16.08.2012 № 819 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче, продлению действия, замене, признанию недействительным удостоверения многодетной семьи» в соответствие с федеральным законодательством, а также устранить выявленные нарушения правил юридической техники и недостаточность правового регулирования.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить пункт 43 Административного регламента в новой редакции, исключив злоупотребление правом заявителя, а также юридико-лингвистическую неопределенность.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Начальник

Главного управления

В.А. Храбров