Правительство Новосибирской области

Министру труда и социального развития Новосибирской области

Я.А. Фролову

ул. Красный проспект, д.18,

г. Новосибирск, 630007

№ 54/04-16149 от 24.10.2018

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения правовой экспертизы на [приказ министерства социального развития Новосибирской области от 12.11.2015 № 1025](http://192.168.168.4:8082/content/act/798c84fe-d063-4e87-a3f7-082aa7d743b4.doc) «Об утверждении Административного регламента предоставления органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, осуществляющими переданные государственные полномочия Новосибирской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственной услуги по выдаче предварительного разрешения опекуну (опекунам), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного или ребенка, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному или ребенку прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества подопечного или ребенка, а попечителю (попечителям), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего старше четырнадцати лет на дачу согласия на совершение таких сделок, а также по выдаче предварительного разрешения на распоряжение доходом подопечного или ребенка, за исключением доходов, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно в соответствии с гражданским законодательством»

(в редакциях [от 16.06.2017 № 513](http://192.168.168.4:8082/content/act/bdfc5cf1-24e6-4c19-91ee-6615ce235711.doc), [от 28.09.2017 № 856](http://192.168.168.4:8082/content/act/4b3c1c23-94ff-40d9-8da6-afa7d673149d.doc))

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 12.11.2015 № 1025](http://192.168.168.4:8082/content/act/798c84fe-d063-4e87-a3f7-082aa7d743b4.doc) «Об утверждении Административного регламента предоставления органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, осуществляющими переданные государственные полномочия Новосибирской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственной услуги по выдаче предварительного разрешения опекуну (опекунам), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного или ребенка, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному или ребенку прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества подопечного или ребенка, а попечителю (попечителям), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего старше четырнадцати лет на дачу согласия на совершение таких сделок, а также по выдаче предварительного разрешения на распоряжение доходом подопечного или ребенка, за исключением доходов, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно в соответствии с гражданским законодательством» (в редакциях [от 16.06.2017 № 513](http://192.168.168.4:8082/content/act/bdfc5cf1-24e6-4c19-91ee-6615ce235711.doc), [от 28.09.2017 № 856](http://192.168.168.4:8082/content/act/4b3c1c23-94ff-40d9-8da6-afa7d673149d.doc)), 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 органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, осуществляющими переданные государственные полномочия Новосибирской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственной услуги по выдаче предварительного разрешения опекуну (опекунам), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного или ребенка, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному или ребенку прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества подопечного или ребенка, а попечителю (попечителям), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего старше четырнадцати лет на дачу согласия на совершение таких сделок, а также по выдаче предварительного разрешения на распоряжение доходом подопечного или ребенка, за исключением доходов, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно в соответствии с гражданским законодательством, 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](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html);

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

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 9 пункта 11 Положения министерство обеспечивает предоставление органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, осуществляющими переданные государственные полномочия Новосибирской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставление государственной услуги по выдаче предварительного разрешения опекуну (опекунам), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного или ребенка, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному или ребенку прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества подопечного или ребенка, а попечителю (попечителям), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего старше четырнадцати лет на дачу согласия на совершение таких сделок, а также по выдаче предварительного разрешения на распоряжение доходом подопечного или ребенка, за исключением доходов, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно в соответствии с гражданским законодательством.

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 недостаточным 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 на официальном сайте Губернатора и Правительства Новосибирской области от 16.11.2015. Изменения, внесенные приказом министерства социального развития Новосибирской области от 16.06.2017 № 513, размещены (опубликованы) на официальном интернет-портале правовой информации http://www.nsopravo.ru 16.06.2017. Изменения, внесенные приказом министерства социального развития Новосибирской области от 28.09.2017 № 856, размещены (опубликованы) на официальном интернет-портале правовой информации http://www.nsopravo.ru 28.09.2017.

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 42 Административного регламента в случае нарушения прав заявителей они вправе обжаловать решения и действия (бездействие) органа опеки и попечительства, должностного лица органа опеки и попечительства либо муниципального служащего 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 42 Административного регламента в случае нарушения прав заявителей они вправе обжаловать решения и действия (бездействие) органа опеки и попечительства, должностного лица органа опеки и попечительства либо муниципального служащего 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 12.11.2015 № 1025 «Об утверждении Административного регламента предоставления органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, осуществляющими переданные государственные полномочия Новосибирской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственной услуги по выдаче предварительного разрешения опекуну (опекунам), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего в возрасте до четырнадцати лет на совершение сделок по отчуждению, в том числе обмену или дарению имущества подопечного или ребенка, сдаче его внаем (в аренду), в безвозмездное пользование или в залог, сделок, влекущих отказ от принадлежащих подопечному или ребенку прав, раздел его имущества или выдел из него долей, а также любых других действий, влекущих уменьшение имущества подопечного или ребенка, а попечителю (попечителям), а также родителю (родителям) несовершеннолетнего старше четырнадцати лет на дачу согласия на совершение таких сделок, а также по выдаче предварительного разрешения на распоряжение доходом подопечного или ребенка, за исключением доходов, которыми он вправе распоряжаться самостоятельно в соответствии с гражданским законодательством» в соответствие с федеральным законодательством, а также устранить выявленные нарушения правил юридической техники и недостаточность правового регулиования.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить пункт 42 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