Начальнику

управления государственной архивной

службы Новосибирской области

К.В. Захарову

№ 54/04-17609 от 27.10.2015

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения правовой экспертизы на приказ управления государственной архивной службы Новосибирской области [от 27.06.2013 № 117-од](file:///C:\content\act\98051d05-574e-4408-9221-381ef1141483.doc) «Об утверждении инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в управлении государственной архивной службы Новосибирской области» (в редакции [от 06.02.2015 № 9-од](file:///C:\content\act\33706c05-c00d-4f73-b908-4f63dd87d5ee.doc))

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённого 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, утверждённого 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 повторную правовую экспертизу приказа управления государственной архивной службы Новосибирской области [от 27.06.2013 № 117-од](file:///C:\content\act\98051d05-574e-4408-9221-381ef1141483.doc) «Об утверждении инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в управлении государственной архивной службы Новосибирской области» (в редакции от 06.02.2015 № 9-од), далее – Приказ.

Поводом для проведения повторной правовой экспертизы Приказа послужило изменение федерального законодательства.

Приказ является нормативным правовым актом: содержит общеобязательные предписания, рассчитан на неоднократное применение в отношении неопределённого круга 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.

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 06.10.1999 № 184-ФЗ](file:///C:\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 05.10.2015 № 285-ФЗ);

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» (в редакции от 24.11.2014 № 357-ФЗ).

В соответствии с пунктами «б», «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) «[О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации](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 части 4 статьи 17 Федерального закона [от 06.10.1999 № 184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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) установлено, что порядок создания, реорганизации, ликвидации, организация деятельности областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области устанавливаются Губернатором Новосибирской области на основании федеральных законов, 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, 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 утверждёнными положениями о них.

Пунктом 1 Положения об управлении государственной архивной службы Новосибирской области (далее – Положение), утверждённого постановлением Губернатора Новосибирской области от 18.04.2005 № 222, установлено, что управление государственной архивной службы Новосибирской области (далее - управление) является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность в сфере архивного дела на территории Новосибирской области и нормативное правовое регулирование в случаях, установленных федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области.

В соответствии с подпунктом 2.10.1 пункта 2.10 Положения на основании и во исполнение федерального законодательства, Устава Новосибирской области, законов Новосибирской области, нормативных правовых актов Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области утверждает приказами административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и ведомственные целевые программы в подведомственной сфере, перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, и иные документы в установленной сфере деятельности, предусмотренные федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами Новосибирской области, правовыми актами Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области.

Согласно пункту 2.5 Положения управление организует приём граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, в том числе поступивших по информационно-телекоммуникационным сетям общего пользования и сети Интернет, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством срок.

На основании пункта 4.3 Положения начальник управления издаёт приказы по вопросам деятельности управления.

Следовательно, издание Приказа входит в компетенцию управления государственной архивной службы Новосибирской области.

Приказ является необходимым и достаточным для урегулирования указанных отношений.

Первоначальный текст Приказа размещён (опубликован) на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 01.07.2013. Изменения, внесённые приказом управления государственной архивной службы Новосибирской области от 06.02.2015 № 9-од «О внесении изменений в приказ от 27.06.2013 № 117-од «Об утверждении инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в управлении государственной архивной службы Новосибирской области», размещены (опубликованы) на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 09.02.2015.

По результатам проведённой 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», статьёй 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, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации [от 26.02.2010](C:\\content\\act\\07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html" \t "_self) № 96, выявлены коррупциогенные факторы.

1. В соответствии с пунктом 5.3 Инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в управлении государственной архивной службы Новосибирской области (далее – Инструкция), утверждённой Приказом, *запись граждан на личный приём* к начальнику управления осуществляет ведущий эксперт отдела автоматизированных технологий и информационного обеспечения управления *на основании устного или письменного обращения гражданина* о личном приёме начальником управления, которое подлежит регистрации в порядке, установленном Федеральным законом [от 02.05.2006 № 59-ФЗ](file:///C:\content\act\4f48675c-2dc2-4b7b-8f43-c7d17ab9072f.html) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и настоящей Инструкцией, а также в журнале регистрации личного приёма граждан руководителями управления. При устном обращении гражданину разъясняется порядок записи и проведения личного приёма, предлагается изложить суть вопроса или просьбы, в том числе в письменной форме или в форме электронного документа.

На основании пункта 5.6 Инструкции гражданину, находящемуся в состоянии *алкогольного или наркотического опьянения*, при проявлениях им *агрессии* либо *неадекватного поведения* в записи на личный приём отказывается.

Вместе с тем, Инструкцией не определено, каким образом ведущий эксперт отдела автоматизированных технологий и информационного обеспечения управления государственной архивной службы Новосибирской области, отвечающий за организацию проведения личного приёма, имеет возможность определить на основании письменного или устного (например, по телефону) обращения, что гражданин находится в состоянии алкогольного или наркотического опьянения и проявляет агрессию либо неадекватное поведение.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика), утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации [от 26.02.2010 № 96](file:///C:\content\act\07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

2. На основании пункта 5.6 Инструкции гражданину, находящемуся в состоянии *алкогольного или наркотического опьянения*, при проявлениях им агрессии либо неадекватного поведения в записи на личный приём 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 коррупциогенным фактором, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц).

3. Согласно пункту 5.6 Инструкции гражданину, находящемуся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, при проявлениях им агрессии либо *неадекватного поведения* в записи на личный приём отказывается.

Термин «*неадекватное поведение*» относится к категории оценочного характера и может быть применён к гражданину выборочно на усмотрение ведущего эксперта отдела автоматизированных технологий и информационного обеспечения управления государственной архивной службы Новосибирской области, отвечающего за организацию проведения личного приёма.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 3 Методики коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, является выборочное изменение объёма прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц).

Подпунктом «в» пункта 4 Методики установлено, что коррупциогенным фактором, содержащими неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, является юридико-лингвистическая неопределённость - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

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

Форма Приказа соответствует правилам юридической техники. В тексте Приказа выявлено нарушение правил юридической техники.

В соответствии с пунктом 2.14 Инструкции 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, начальник управления, должностное лицо либо уполномоченное им на то лицо имеет право 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. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Частью 5 статьи 11 Федерального закона [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)» установлено, что 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. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Согласно части 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 Российской Федерации, соответствующих отраслевых федеральных законах, Уставе Новосибирской области, законах Новосибирской области, иных нормативных правовых актах. Термины и понятия должны употребляться только в одном значении в соответствии с общепринятой терминологией.

Таким образом, в Инструкции необходимо использовать терминологию, применяемую в федеральном законодательстве.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов, предлагается исключить пункт 56 Инструкции.

Предлагаем устранить в приказе управления государственной архивной службы Новосибирской области [от 27.06.2013 № 117-од](file:///C:\content\act\98051d05-574e-4408-9221-381ef1141483.doc) «Об утверждении инструкции о порядке организации работы с обращениями граждан в управлении государственной архивной службы Новосибирской области» (в редакции [от 06.02.2015 № 9-од](file:///C:\content\act\33706c05-c00d-4f73-b908-4f63dd87d5ee.doc)) нарушение правил юридической техники.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Исполняющий обязанности

начальника Главного управления

В.И. Ковалевский