|  |
| --- |
| Исполняющему обязанности министра природных ресурсов, экологии и туризма  Республики Алтай  Е.О. Поваровой |

07.09.2020 № 04/02-2048

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения повторной правовой экспертизы на приказ Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Республики Алтай от 16.05.2018 № 255 «Об утверждении Порядка оформления, государственной регистрации, выдачи, изменения условий и переоформлении лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Республики Алтай» с изменениями, внесенными приказами Министерства природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай от 17.04.2019 № 358, от 23.07.2019 № 618

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай (далее - Управление) на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», приказа 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 повторную правовую экспертизу приказа Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Республики Алтай от 16.05.2018 № 255 «Об утверждении Порядка оформления, государственной регистрации, выдачи, изменения условий и переоформлении лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Республики Алтай» с изменениями, внесенными приказами Министерства природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай от 17.04.2019 № 358, от 23.07.2019 № 618 (далее - Приказ).

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

В ходе проведения повторной правовой экспертизы установлено следующее.

Анализируемым Приказом утвержден Порядок оформления, государственной регистрации, выдачи, изменения условий и переоформлении лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Республики Алтай (далее – Порядок).

Предмет правового регулирования Приказа составляют общественные отношения в сфере владения, пользования и распоряжения недрами, а также природопользование и законодательство о недрах.

Правовую основу в данной области общественных отношений на федеральном уровне составляют: Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-I «О недрах» (в редакции от 08.06.2020 № 179-ФЗ) (далее - Закон № 2395-I), Федеральный закон  от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в редакции от 31.07.2020 № 268-ФЗ) (далее - Федеральный закон № 210-ФЗ), Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в редакции от 31.07.2020 № 270-ФЗ) (далее - Федеральный закон № 99-ФЗ), Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 13.07.2020 № 194-ФЗ) (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

В соответствии с пунктами «в», «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, природопользование, законодательство о недрах 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.

Осуществление предусмотренных законодательством Российской Федерации о недрах полномочий в сфере регулирования отношений недропользования на соответствующих территориях, подпунктом 43 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Закона № 2395-I и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 1 Закона № 2395-I).

Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр относительно участков недр местного значения осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, что закреплено частью 5 статьи 16 Закона № 2395-I.

Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 6 статьи 16 Закона № 2395-I).

Порядок переоформления лицензий на пользование участками недр местного значения устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации (статья 17.1 Закона № 2395-I).

На территории Республики Алтай действует Закон Республики Алтай от 10.07.2012 № 45-РЗ «О полномочиях органов государственной власти Республики Алтай в сфере регулирования отношений недропользования на территории Республики Алтай» (далее – Закон № 45-РЗ).

В соответствии с пунктами 17 и 18 части 1 статьи 2 Закона № 45-РЗ, к полномочиям Правительства Республики Алтай в сфере регулирования отношений недропользования на территории Республики Алтай относятся полномочия по установлению порядков: оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения; переоформления лицензий на пользование участками недр местного значения.

Правительство Республики Алтай осуществляет указанные полномочия самостоятельно или через уполномоченный им исполнительный орган государственной власти Республики Алтай (часть 2 статьи 2 Закона № 45-РЗ).

Постановлением Правительства Республики Алтай от 21.05.2015 № 135 утверждено Положение о Министерстве природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай (далее - Положение).

Согласно подпунктам «о» и «п» пункта 11 Положения Министерство осуществляет полномочия по разработке и утверждению порядков: оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения; переоформления лицензий на пользование участками недр местного значения.

В силу подпункта «д» пункта 17 Положения Министерство природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай (далее - Министерство) в целях реализации своих полномочий имеет право издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты Министерства, обязательные для исполнения организациями, должностными лицами и гражданами на территории Республики Алтай.

Таким образом, Республика Алтай, как субъект Российской Федерации, не выходит за пределы предметов совместного ведения, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а Министерство за пределы своих полномочий.

Принятие Приказа является необходимым для правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Приказ размещен на официальном портале Республики Алтай в сети «Интернет» (www.altai-republic.ru) 21 мая 2018 года.

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы Приказа в соответствии с частью 3 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «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 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Постановление № 96), выявлены коррупциогенные факторы.

При проведении повторной правовой экспертизы выявлены нормы, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, а также недостаточное правовое регулирование вопросов организации порядка оформления, государственной регистрации, выдачи, изменения условий и переоформлении на пользование участками недр.

На основании части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

1. В соответствии с пунктом 2 Порядка его действие распространяется на всесубъекты предпринимательской деятельности, в том числе участников простого товарищества, иностранных граждан, юридических лиц (далее - заявитель), ***получивших право пользования участками недр***.

В то же время, частью 1 статьи 11 Закона № 2395-I установлено, что предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

Из смысла приведенной выше федеральной нормы усматривается, что право пользования участками недр возникнет после проведения определенных административных процедур, сопряженных с оформлением, государственной регистрацией и выдачей лицензии на пользование участками недр местного значения на территории Республики Алтай.

Таким образом, предлагаем изложить пункта 2 Порядка в соответствие с частью 1 статьи 9 Закона № 2395-I, в которой закреплено, что пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

2. Пунктом 6 Порядка определено, что для получения лицензии о предоставлении права пользования недрами заявитель подает заявку на предоставление лицензии (далее - заявка) с приложением соответствующих документов в Министерство, которое в течение 1 рабочего дня передается в комиссию.

Учитывая заявительный порядок получения лицензии о предоставлении права пользования недрами, это является государственной услугой, в связи с чем, при определении порядка ее осуществления следует в первую очередь руководствоваться федеральным законодательством в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 210-ФЗ заявитель - физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, указанные в [частях 2](zakon.scli.ru) и [3 статьи 1](zakon.scli.ru) настоящего Федерального закона, или в организации, указанные в [пункте 5](zakon.scli.ru) настоящей статьи, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

Вместе с тем, в Порядке не указаны возможные **способы** подачи заявки и документов заявителем в Министерство, порядок и срок их регистрации Министерством, что помимо противоречия федеральному законодательству в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг влечет за собой коррупциогенную составляющую, выражающуюся в злоупотреблении правом заявителя государственными органами - отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Данный коррупциогенный фактор предусмотрен подпунктом «б» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением № 96 (далее - Методика).

В целях устранения несоответствия федеральному законодательству, а также коррупциогенного фактора, необходимо урегулировать в Порядке способы поступления в Министерство заявки и соответствующих документов.

3. Согласно пункту 13 Порядка документы считаются принятыми и регистрируются после предоставления полного пакета документов. Все документы принимаются по описи, копия которой в течение 5 рабочих дней направляется (вручается) заявителю с отметкой о дате приема заявки.

Отсутствие срока регистрации документов при их приеме в пункт 13 Порядка, влечет широту дискреционных полномочий и классифицируется как корупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики.

В целях исключения корупциогенного фактора предлагаем установить срок регистрации документов при их приеме, а также заменить в пункте 14 Порядка слова «с момента получения документов» словами «со дня регистрации документов».

4. В соответствии с пунктом 14 Порядка комиссия в течение 10 рабочих дней с момента получения документов, указанных в пунктах 8 и 9 настоящего Порядка, проводит их экспертизу на предмет полноты и соответствия требованиям законодательства, по результатам которой принимает решение о необходимости проведения аукциона в отношении заявленного участка недр или ***решение об отказе в приеме заявки***.

Из буквального толкования положений пункта 14 Порядка Министерство принимает решение об отказе в приёме заявки, в то время как заявка Министерством принимается и рассматривается в любом случае, в то же время Министерство *может* отказать ***в выдаче лицензии*** по основаниям, предусмотренным пунктом 15 Порядка.

Таким образом, в указанных выше пунктах усматриваются коллизионные нормы, что является коррупциогенным фактором предусмотренным подпунктом «и» пункта 3 Методики

– противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Предлагаем исключить коррупциогенный фактор, заменив в пункте 14 Порядка слова «решение об отказе в приеме заявки» словами «решение об отказе в выдаче лицензии».

Кроме того, в целях исключения юридико-лингвистической неопределенности (подпункт «в» пункта 4 Методики) слова «*может отказать*», используемые в пункте 15 Порядка, необходимо заменить словами «принимает решение об отказе».

5. Согласно пункту 17 Порядка по итогам проведения аукциона аукционная комиссия принимает решение о предоставлении в пользование участка недр, в течение 10 рабочих дней составляет протокол и ***в течение 3 дней*** направляет его вместе с заявкой в Министерство для оформления и выдачи лицензии победителю аукциона на право пользования участками недрами.

Неопределенность сроков принятия решения классифицируется как корупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики.

В целях исключения корупциогенного фактора необходимо определить в каких днях (календарных или рабочих) исчисляется срок направления протокола комиссией в Министерство.

6. Раздел II Порядка именуется следующим образом: «Механизм оформления и ***выдачи*** лицензий», в то же время лицензии вручается заявителю после её государственной регистрации (пункт 28 Раздела III Порядка), что требует упорядочения описание административных процедур в указанных разделах Порядка.

7. Согласно положениям пункта 28 Порядка, ***после регистрации лицензии*** один экземпляр лицензии в течение 5 рабочих дней вручается заявителю.

Однако из приведенной нормы Порядка, не представляется возможным установить с какого срока отсчитывается 5 рабочих дней, что является недостаточным правовым регулированием процедуры вручения лицензии заявителю и влечет за собой корупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «а» пункта 3 Методики неопределенность сроков принятия решений.

Предлагаем устранить коррупциогенный фактор заменив слова «после регистрации лицензии», словами «с даты регистрации лицензии».

8. Министерством ведется электронный реестр лицензий на пользование участками недр. В реестре указываются: сведения о лицензиате; вид пользования участком недр; местонахождение участка недр; дата и номер выдачи лицензии; срок действия лицензии; сведения о переоформлении или продлении лицензии; ***дата аннулирования лицензии***, что установлено пунктом 29 Порядка.

В тоже время, в Порядке отсутствуют описание критериев аннулирования лицензии, что влечет за собой коррупциогенный фактор, предусмотренный подпунктом «ж» пункта 3 Методики - неполнота административных процедур.

В целях исключении коррупциогенного фактора предлагаем установить в Порядке случаи аннулирования лицензии.

9. В соответствии с пунктом 3 оформление и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляется Министерством, иные органы, принимающие участие в проведении данных процедур, в Порядке не оговорены.

В то же время, в пунктах 33, 40, 52 Порядка употребляются слова «уполномоченным органом», что также влечёт юридико-лингвистическую неопределенность (подпункт «в» пункта 4 Методики), которая требует устранения путем конкретизации данного уполномоченного органа.

10. Абзацами первым и вторым пункта 35 Порядка установлено, что заявление об исправлении технических ошибок в лицензии должно содержать: полное и сокращенное наименования заявителя, его юридический и почтовый адреса, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации заявителя, идентификационный номер налогоплательщика.

Учитывая, что не у всех заявителей предусмотрено сокращенное наименование, предлагаем изложить абзац второй пункта 35 Порядка по аналогии с положениями пункта 1 части 1 статьи 13 Федерального закона № 99-ФЗ: «полное и (в случае, если имеется) сокращенное наименование, в том числе фирменное наименование».

11. Согласно пункту 39 Порядка ***при неподтверждении Министерством*** наличия технических ошибок в лицензии, Министерство информирует заявителя об отказе в исправлении технических ошибок в лицензии с указанием причин такого отказа в течение 7 календарных дней после принятия решения об отказе в исправлении технических ошибок.

В то же время ***при подтверждении уполномоченным органом*** наличия технических ошибок Министерство принимает решение о внесении изменений и дополнений в лицензию в течение 30 календарных дней со дня регистрации заявления, информирует заявителя о принятом решении в течение 7 календарных дней после его принятия (пункт 40 Порядка).

Из приведенных выше норм Порядка следует, что Министерство участвует только в неподтверждении наличия технических ошибок в лицензии, а подтверждает их неустановленный «уполномоченный орган», что способствует возникновению внутреннего противоречия в тексте Порядка (подпункт «и» пункта 3 Методики) и требует приведения к единообразию в целях устранения коррупциогенного фактора.

12. Пунктом 49 Порядка установлено, что в случае если заявитель не выразил согласие с вносимыми изменениями в лицензию или представил мотивированный отказ, Министерство принимает решение об аннулировании изменений в лицензию.

Аналогичная норма установлена пунктом 60 Порядка.

В тоже время, в Порядке отсутствует описание процедуры принятия Министерством решения об аннулировании изменений в лицензию, что является недостаточностью правового урегулировании.

13. В соответствии с пунктом 50 Порядка основанием внесения изменений в лицензию является заявка пользователя недр с просьбой о внесении изменений в лицензию.

Пунктом 52 Порядка установлено, что к заявке на внесение изменений *и дополнений* в лицензию должны прилагаться следующие сведения и документы.

В целях исключения разночтений необходимо предусмотреть возможность внесения дополнений в наименование подраздела и в пункте 50 Порядка.

14. В соответствии с абзацами первым и вторым пункта 51 Порядка заявка на внесение изменений в лицензию должна содержать полное и сокращенное наименования заявителя, его юридический и почтовый адреса, основной государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации заявителя, идентификационный номер налогоплательщика.

В случае несоответствия заявки на внесение изменений и дополнений в лицензию ***требованиям пунктов 51*** и 52 Порядка, Министерство информирует заявителя об отказе во внесении изменений в лицензию с указанием причин такого отказа в течение 30 календарных дней со дня регистрации заявления, что установлено пунктом 54.

Таким образом, отсутствие у заявителя сокращенного наименования может повлечь отказ Министерства на внесение изменений в лицензию, что способствует коррупциогенной составляющей, выраженной в завышенных требованиях к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права (подпункт «а» пункта 4 Методики).

Кроме того, в абзаце втором пункта 69 Порядка также установлено требование указать в заявлении полное и сокращенное наименования заявителя.

В целях устранения коррупциогенного фактора, а так же для осуществления единообразного подхода к данному вопросу предлагаем в указанных выше пунктах Порядка после слов «сокращенное наименование» дополнить словами (в случае, если имеется).

При проведении повторной правовой экспертизы к оформлению анализируемого нормативного правового акта замечаний нет.

В тексте Приказа присутствуют нарушения правил юридической техники, выражающиеся в несоответствии его общепринятыми правилами и нормами русского языка:

1) В пункте 6 Порядка установлено, что для получения лицензии о предоставлении права пользования недрами заявитель подает заявк**у** на предоставление лицензии (далее - заявка) в Министерство котор**ое** в течение 1 рабочего дня передается в Комиссию;

2) В соответствии с пунктом 33 Порядка основани**ем** внесения изменений в лицензию явля**ют**ся:

заявление пользователя недр с просьбой об исправлении технических ошибок в лицензии;

обнаружение технических ошибок уполномоченным органом;

3) В соответствии с пунктом 50 Порядка основани**ем** внесения изменений в лицензию явля**ют**ся:

заявка пользователя недр с просьбой о внесении изменений в лицензию;

обращение Министерства к пользователю недр с предложением о внесении изменений в лицензию;

4) Пункт 66 Порядка: «Министерство в течение 30 календарных дней со дня принятия решения о внесении изменен**ий** в лицензию оформляет, подписывает и регистрирует изменени**е** в лицензию».

5) Согласно абзацу первому пункта 69 Порядка заявлен**ие** на переоформление лицензии должн**а** содержать:

С учетом вышеизложенного предлагаем приказ Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Республики Алтай от 16.05.2018 № 255 «Об утверждении Порядка оформления, государственной регистрации, выдачи, изменения условий и переоформлении лицензий на пользование участками недр местного значения на территории Республики Алтай» с изменениями, внесенными приказами Министерства природных ресурсов, экологии и туризма Республики Алтай от 17.04.2019 № 358, от 23.07.2019 № 618, привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а также устранить коррупциогенные факторы и нарушения правил юридико-технического оформления.

Просим сообщить в Управление о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Начальник Н.А. Веретенникова