Правительство Новосибирской области

Временно исполняющему обязанности министра труда и социального развития Новосибирской области

Я.А. Фролову

ул. Красный проспект, д.18,

г. Новосибирск, 630007

№ 54/04-9710 от 28.06.2018

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения правовой экспертизы на [приказ министерства социального развития Новосибирской области от 29.08.2014 № 990](http://192.168.168.4:8082/content/act/a7a022be-39c3-4c0a-a5d3-79168f8eac9e.doc) «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по заключению социального контракта» (в редакции [от 08.08.2017 № 691](http://192.168.168.4:8082/content/act/7cfb5356-6cee-4cfe-9885-558c86131bd1.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 социального развития Новосибирской области от 29.08.2014 № 990](http://192.168.168.4:8082/content/act/a7a022be-39c3-4c0a-a5d3-79168f8eac9e.doc) «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по заключению социального контракта» (в редакции [от 08.08.2017 № 691](http://192.168.168.4:8082/content/act/7cfb5356-6cee-4cfe-9885-558c86131bd1.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 государственной услуги по заключению социального контракта, 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 04.06.2018 № 147-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](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 04.06.2018 № 146-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 05.12.2016 № 116-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](http://192.168.168.4:8082/content/act/d0a82aa1-9e9b-4bf6-a41b-ea69970cbe6a.doc) «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 1 пункта 13 Положения установленной сфере деятельности министерство на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства Новосибирской области принимает нормативные правовые акты по вопросам, входящим в компетенцию министерства.

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.

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.

Первоначальный текст Приказа размещен (опубликован) на официальном сайте Губернатора и Правительства Новосибирской области 29.08.2014. Изменения, внесенные приказом министерства социального развития Новосибирской области от 08.08.2017 № 691, размещены (опубликованы) на официальном интернет-портале правовой информации http://www.nsopravo.ru 08.08.2017.

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.

1. Согласно пункту 11 Административного регламента срок предоставления государственной услуги устанавливается со дня подачи заявления о заключении социального контракта и прилагаемых к нему документов, в отдел пособий и социальных выплат и внесения соответствующей записи в день подачи заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, в журнал регистрации заявлений о заключении социального контракта до дня заключения социального контракта с заявителем и составляет не более 10 дней.

Уведомление об отказе в предоставлении государственной услуги направляется заявителю по почте в срок не позднее чем через 10 дней после обращения заявителя и представления им документов, необходимых для предоставления государственной услуги.

Приостановление предоставления государственной услуги не предусмотрено.

Вместе с тем, абзацем 17 пункта 34 Административного регламента установлено, что при необходимости дополнительной проверки представленных заявителем сведений о доходах семьи (одиноко проживающего гражданина) отдел пособий и социальных выплат не позднее чем через 10 дней после обращения заявителя и представления им документов, необходимых для предоставления государственной услуги, дает предварительный ответ с уведомлением о проведении такой проверки. В таком случае окончательный ответ дается заявителю не позднее чем через 30 дней после подачи заявления о заключении социального контракта.

В соответствии с подпунктом «и» пункта 3 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), нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае, является коррупциогенным фактором.

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.

2. Согласно пункту 45 Административного регламента в случае нарушения прав заявителей они вправе обжаловать действия (бездействие) отдела пособий и социальных выплат, должностного лица либо государственного служащего отдела пособий и социальных выплат во внесудебном или судебном 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 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 несоответствие федеральному законодательству.

Согласно пункту 45 Административного регламента в случае нарушения прав заявителей они вправе обжаловать действия (бездействие) отдела пособий и социальных выплат, должностного лица либо государственного служащего отдела пособий и социальных выплат во внесудебном или судебном 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 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.

Форма Приказа соответствует правилам юридической техники.

В тексте Приказа присутствует нарушение правил юридической техники.

1. В Административном регламенте присутствует два пункта 27.

2. В Приложениях №№ 3, 7, 8, 10 к Административному регламенту установлена обязанность заявителя указывать свою фамилию, имя и отчество.

В свою очередь, статьей 19 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что физическое лицо приобретает и осуществляет права и обязанности под своим именем, включающим фамилию и собственно имя, а также отчество, если иное не вытекает из закона или национального обычая.

Предлагаем привести приказ министерства социального развития Новосибирской области от 29.08.2014 № 990 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по заключению социального контракта» в соответствие с федеральным законодательством, а также устранить выявленные недостаточность правового регулирования, а также нарушения правил юридической техники.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить пункты 11 и 45 Административного регламента в новой редакции, исключив нормативные коллизии, злоупотребление правом заявителя, а также юридико-лингвистическую неопределенность.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Исполняющий обязанности начальника

Главного управления

О.Н. Хрущев