Правительство Новосибирской области

Временно исполняющему обязанности

министра жилищно-коммунального

хозяйства и энергетики Новосибирской области

Д.Н. Архипову

ул. Красный проспект, д.18,

г. Новосибирск, 630007

№ 54/04-13995 от 14.09.2018

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по результатам проведения правовой экспертизы на [приказ министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области от 01.11.2016 № 204](http://192.168.168.4:8082/content/act/b363f4d7-1547-4c48-98a8-c7cf75d223b7.doc) «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Новосибирской области» (в редакции [от 24.08.2018 № 191](http://192.168.168.4:8082/content/act/51e3a633-0314-4dad-803b-68b6818f9dd3.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 жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области от 01.11.2016 № 204](http://192.168.168.4:8082/content/act/b363f4d7-1547-4c48-98a8-c7cf75d223b7.doc) «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Новосибирской области» (в редакции [от 24.08.2018 № 191](http://192.168.168.4:8082/content/act/51e3a633-0314-4dad-803b-68b6818f9dd3.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 Постановления являются общественные отношения в сфере обеспечения общественной безопасности, а также осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий.

Приказом утвержден административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Новосибирской области, 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 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в редакции от 03.08.2018 № 323-ФЗ), далее - Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ;

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в редакции от 27.11.2017 № 355-ФЗ), далее Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ;

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в редакции от 03.08.2018 № 320-ФЗ), далее – Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ.

В соответствии с пунктами «б» и «з» части 1 статьи 72 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) обеспечение общественной безопасности, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся 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.

Статьей 2 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ установлено, что регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и осуществляется настоящим Федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут принимать муниципальные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно статьи 27 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется в целях обеспечения соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный надзор) согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта 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) 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 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 № 166-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 жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области (далее – Положение), утвержденного постановлением Правительства Новосибирской области от 20.10.2014 № 415-п, установлено, что министерство жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области (далее - министерство) является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое и контрольное (надзорное) регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, решения задач в сфере обеспечения пожарной безопасности, в области защиты населения и территории Новосибирской области от чрезвычайных ситуаций в пределах установленных федеральным законодательством и законодательством Новосибирской области полномочий, а также координацию и контроль за деятельностью подведомственных государственных учреждений Новосибирской области.

В соответствии с абзацем «а» подпункта 2 пункта 11 Положения на основании и во исполнение федерального законодательства, Устава Новосибирской области, законов Новосибирской области, нормативных правовых актов Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области министерство в порядке, установленном Губернатором Новосибирской области, утверждает административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в подведомственной сфере.

В соответствии с подпунктом 11 пункта 57 Положения министр издает приказы, имеющие нормативный характер, по вопросам, относящимся к сфере деятельности министерства.

Следовательно, Приказ издан в пределах компетенции министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области.

Приказ является необходимым, но недостаточным для урегулирования указанных отношений.

1. Согласно пункту 21 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций Новосибирской области, утвержденных [Постановлением Правительства Новосибирской области от 28.12.2011 № 604-п](http://192.168.168.4:8082/content/act/c52223d1-36db-4e3d-af2a-e24f858b7e22.doc) «Об утверждении Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций Новосибирской области» (далее – Порядок), раздел, касающийся порядка и формы контроля за исполнением государственной функции, состоит из следующих подразделов:

- порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением должностными лицами органа власти Новосибирской области положений регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной функции, а также за принятием ими решений;

- порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения государственной функции, в том числе порядок и формы контроля за полнотой и качеством исполнения государственной функции;

- ответственность должностных лиц органа власти Новосибирской области за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе исполнения государственной функции;

- положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций.

Вместе с тем, указанный раздел Административного регламента содержит лишь ответственность должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) ими в ходе исполнения государственной функции, а также положения, характеризующие требования к порядку и формам контроля за исполнением государственной функции, в том числе со стороны граждан, их объединений и организаций.

2. Также, согласно подпункту 6 пункта 22 Порядка, в разделе, касающемся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия) органа власти Новосибирской области, исполняющего государственную функцию, а также его должностных лиц, указываются органы государственной власти и должностные лица, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке.

Указанное положение в Административном регламенте отсутствует.

Первоначальный текст Приказа размещен (опубликован) на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» 20.06.2017. Изменения, внесенные приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики от 24.08.2018 № 191, размещены (опубликованы) на официальном интернет-портале правовой информации http://www.nsopravo.ru 24.08.2018.

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 коррупциогенные факторы.

1. Пунктом 93 Административного регламента установлено, что если документы, имеющие существенное значение для рассмотрения обращения, отсутствуют или не приложены к обращению, решение принимается без учета доводов, в подтверждение которых документы не представлены.

Вместе с тем, согласно пункту 1 статьи 5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право представлять дополнительные документы и материалы.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ государственный орган или должностное лицо: обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение; запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 названного Федерального закона.

Также, Административным регламентом не установлены кем, в каком порядке и по каким критериям определяются документы, имеющие существенное значение для рассмотрения обращения.

Таким образом, Административным регламентом устанавливается право должностного лица не рассматривать в полной мере указанные в жалобе вопросы, без уведомления об этом заявителя.

В соответствии с подпунктом «б» 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), определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций, является коррупциогенным фактором.

Согласно подпункту «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.

На основании подпункта «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.

2. В соответствии с пунктом 95 Административного регламента в случае направления запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации либо должностным лицам срок рассматриваемого обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением заявителя, направившего обращение.

Согласно части 2 статьи 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ в исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 названного Федерального закона, руководитель государственного органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

В соответствии с подпунктом «ж» 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), отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка, 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 выявлены несоответствия федеральному законодательству.

1. Пунктом 28.6 Административного регламента установлено, что при наличии замечаний и предложений органов прокуратуры проект ежегодного плана проведения плановых проверок дорабатывается уполномоченным должностным лицом в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Утвержденный руководителем надзорного органа ежегодный план проведения плановых проверок направляется уполномоченным должностным лицом в органы прокуратуры заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

Вместе с тем, согласно части 6.2 статьи 9 [Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/657e8284-bc2a-4a2a-b081-84e5e12b557e.html), органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

Таким образом, Административным регламентом не определен срок направления доработанного проекта ежегодного плана проведения плановых проверок в прокуратуру.

2. Пунктом 93 Административного регламента установлено, что если документы, имеющие существенное значение для рассмотрения обращения, отсутствуют или не приложены к обращению, решение принимается без учета доводов, в подтверждение которых документы не представлены.

Вместе с тем, согласно пункту 1 статьи 5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право представлять дополнительные документы и материалы.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ государственный орган или должностное лицо: обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение; запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в статье 11 названного Федерального закона.

Также, Административным регламентом не установлены кем, в каком порядке и по каким критериям определяются документы, имеющие существенное значение для рассмотрения обращения.

Таким образом, Административным регламентом устанавливается право должностного лица не рассматривать в полной мере указанные в жалобе вопросы, без уведомления об этом заявителя.

3. В соответствии с пунктом 95 Административного регламента в случае направления запроса в другие государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации либо должностным лицам срок рассматриваемого обращения может быть продлен не более чем на 30 дней с уведомлением заявителя, направившего обращение.

Согласно части 2 статьи 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ в исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного частью 2 статьи 10 названного Федерального закона, руководитель государственного органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Форма Приказа соответствует правилам юридической техники.

В тексте Приказа выявлены нарушения правил юридической техники.

1. Согласно пункту 101 Административного регламента если в письменном обращении заявителя, направившего жалобу, содержится вопрос на который ему многократно давались ответы по существу то уполномоченное должностное лицо надзорного органа вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу.

Тогда как, согласно части 5 статьи 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ 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.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 22 [Закона Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ](http://192.168.168.4:8082/content/act/9855f08f-4f7a-4a3d-bce9-4cfec6e9cfb2.doc) «О нормативных правовых актах Новосибирской области», в тексте нормативного правового акта используются понятия и термины, которые применены в [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), соответствующих отраслевых федеральных законах, Уставе Новосибирской области, законах Новосибирской области, иных нормативных правовых актах.

2. В Административном регламенте после пункта 104 идет пункт 107.

Предлагаем привести приказ министерства жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области от 01.11.2016 № 204 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Новосибирской области» в соответствие с федеральным законодательством, а также устранить выявленные недостаточность правового регулирования и нарушения правил юридической техники.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить пункт 28.6, 93 и 95 Административного регламента в новой редакции, исключив определение компетенции по формуле «вправе», злоупотребление правом заявителя, юридико-лингвистическую неопределенность, а также отсутствие административной процедуры.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения.

Начальник

Главного управления

В.А. Храбров