**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 03-552-ЭЗ от 19.06.2017**

**по результатам проведения повторной правовой и антикоррупционной экспертиз на постановление Правительства Севастополя от 28.12.2016**

**№ 1292-ПП «Об утверждении административного регламента по исполнению Департаментом по имущественным и земельным отношениям города Севастополя государственной функции по осуществлению земельного контроля и осуществлению деятельности по контролю за использованием объектов земельных отношений, находящихся в собственности города Севастополя»**

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю (далее - Главное управление) на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2014 № 25, провело повторную правовую экспертизу постановления Правительства Севастополя от 28.12.2016 № 1292-ПП «Об утверждении административного регламента по исполнению Департаментом по имущественным и земельным отношениям города Севастополя государственной функции по осуществлению земельного контроля и осуществлению деятельности по контролю за использованием объектов земельных отношений, находящихся в собственности города Севастополя» (далее – Постановление).

Повторная правовая экспертиза Постановления проводится на основании пункта 5 Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87, – по собственной инициативе, в связи с письмом Департамента по имущественным и земельным отношениям города Севастополя от 25.04.2017 № 11515/05-05/21-17.

Постановление принято в целях урегулирования порядка проведения проверок органом исполнительной власти города Севастополя – Департаментом по имущественным и земельным отношениям города Севастополя.

Предметом правового регулирования настоящего нормативного правового акта являются общественные отношения, возникающие в сфере государственного земельного контроля.

Основное нормативное регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется:

1. Конституцией Российской Федерации.
2. Земельным кодексом Российской Федерации.
3. Градостроительным кодексом Российской Федерации.
4. Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ).
5. Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).
6. Федеральным законом от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный закон № 377-ФЗ).
7. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (далее – Постановление Правительства РФ № 373).
8. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
9. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 166).
10. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В соответствии с пунктами «к» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации земельное и административное законодательство, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления 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.

В соответствии с пунктами 2, 3 части 2 статьи 5 Федерального закона № 294-ФЗ к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относится организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), а также разработка административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора) или проведения проверок в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне принят Закон города Севастополя от 26.02.2015 № 119-ЗС **«**О земельном контроле города Севастополя». Частью 4 статьи 2 указанного закона определено, что порядок осуществления земельного контроля, проведения проверок использования земель, сроки и последовательность действий должностных лиц уполномоченного органа при осуществлении земельного контроля определяются соответствующим Административным регламентом исполнения государственной функции, утверждаемым постановлением Правительства Севастополя.

Согласно части 2 статьи 31, части 1 статьи 35 Устава города Севастополя Правительство Севастополя является постоянно действующим, высшим исполнительным органом государственной власти города Севастополя, который на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, настоящего Устава, законов города Севастополя и правовых актов Губернатора издает постановления Правительства Севастополя.

Таким образом, Постановление является необходимым нормативным правовым актом, принятым Правительством Севастополя в соответствии с компетенцией.

В ходе проведения экспертизы имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Постановлением утвержден административный регламент по исполнению Департаментом по имущественным и земельным отношениям города Севастополя государственной функции по осуществлению земельного контроля и осуществлению деятельности по контролю за использованием объектов земельных отношений, находящихся в собственности города Севастополя (далее Административный регламент).

Согласно пункту 2 части 2 статьи 6 Федерального закона № 294-ФЗ разработка и принятие административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В Законе города Севастополя от 26.02.2015 № 119-ЗС **«**О земельном контроле города Севастополя» порядок разработки специализированного административного регламента не определен, в связи с чем применяются положения Порядка разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти города Севастополя административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций), утвержденного постановлением Правительства Севастополя от 24.06.2014 № 90 (далее – Порядок). Административный регламент не соответствует требованиям, изложенным в Порядке.

В соответствии с пунктом 3.4 Порядка раздел административного регламента «Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме» должен состоять из подразделов, *соответствующих количеству административных процедур* - *логически обособленных последовательностей административных действий* при исполнении государственной функции, имеющих конечный результат и выделяемых в рамках исполнения государственной функции.

В начале раздела указывается исчерпывающий перечень административных процедур, содержащихся в указанном разделе. Описание каждой административной процедуры содержит следующие обязательные элементы:

- события (юридические факты), являющиеся основанием для начала административной процедуры;

- содержание *каждого административного действия*, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения;

- сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры. Если нормативные правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции, содержат указание на конкретную должность, она указывается в тексте административного регламента;

- условия, порядок и срок приостановления исполнения государственной функции в случае, если возможность приостановления предусмотрена законодательством Российской Федерации;

- критерии принятия решений в рамках административной процедуры;

- результат административной процедуры, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала выполнения следующей административной процедуры, и порядок передачи этого результата, в том числе в электронном виде с использованием информационных систем исполнительных органов;

- способ фиксации результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административной процедуры.

1.1. Вышеуказанные требования в Административном регламенте не выполнены. Государственная функция состоит из административных процедур, которые в свою очередь состоят из административных действий. В разделе 3 Административного регламента указано, что Административный регламент состоит из *процедур* и *административных процедур (действий)*, что полностью противоречит требованиям, изложенных в Порядке. Понятия *процедур* и *административных процедур (действий)* не определены, в чем их отличие друг от друга, обоснованность их включения в административный регламент, обоснованность в целом введения новых, не предусмотренных специальным законодательством, категорий не ясна. Применение новых, неустоявшихся терминов, подмена понятий вводит в заблуждение правоприменителя, является коррупциогенным фактором и ведет к нарушению структурированность, прозрачности последующих норм. Так, не ясна причина введения в раздел 3 Административного регламента подразделов «Общие положения», «Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований», «Организация и проведение мероприятий по контролю за использованием объектов земельных отношений, относящихся к землям государственной собственности города Севастополя, в том числе на предмет исполнения условий договоров аренды земельных участков», которые не предусмотрены в перечне административных процедур пункта 3.1 Административного регламента, а следовательно их правовой статус не определен.

1.2. Касательно административных процедур, определенных таковыми в Административном регламенте, следует указать, что посвященные им подразделы не содержат описание административных действий, конкретных сроков, указания на должностных лиц, ответственных за проведение данных действий, последовательность совершения ими действий с целью выполнения государственной функции.

Так, например, в пункте 3.5.1 Административного регламента указано, что Должностным лицом могут быть осуществлены обследования объекта земельных отношений. При этом понятие «Должностное лицо» согласно пункту 1.6.1 Административного регламента раскрыто через перечисление целого ряда должностных лиц, уполномоченных на осуществление мероприятий по контролю. Конкретное должностное лицо, на которое возложена обязанность по проведению данного административного действия не определено, равно и как процедура его определения. Также не определены процедуры привлечения экспертов, которые привлекаются в случае необходимости, как и собственно процедура определения случаев необходимости привлечения оговоренных экспертов. Не определены предельные сроки проведения указанных в рассматриваемом пункте административных действий - осмотра, обследования, измерения, исследования. В пункте 3.5 Административного регламента дважды приводятся ссылки на неопределенный нормативный правовой акт (подпункт 3 пункта 3.5.1 Административного регламента – постановления Правительства Севастополя, пункт 3.5.5 Административного регламента – постановление Правительства Российской Федерации), что также приводит к невозможности его правоприменения субъектами правоотношений и порождает коррупциогенные факторы.

* 1. Пунктом 3.3 Административного регламента определен порядок организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований.

В целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений (часть 1 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ).

В целях профилактики нарушений обязательных требований органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля выдают предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

При этом согласно части 7 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ порядок составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, порядок уведомления об исполнении такого предостережения определяются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 166 утверждены Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения (далее – Правила). Исходя из сути Правил организацию и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований необходимо выделить как отдельную административную процедуру, оформленную соответствующим административным регламентом.

Пунктом 3.2.18 Административного регламента установлено, что порядок составления и направления Предостережения, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое Предостережение и их рассмотрения, порядок уведомления об исполнении такого Предостережения, составленного по результатам мероприятий по контролю, без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, целью которых являлась оценка соответствия обязательным требованиям законодательства использования земельных участков, находящихся в пользовании (владении) таких лиц на правах собственности, на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного пользования, определяются Правительством Российской Федерации. При этом отсылочная норма не содержит реквизитов акта, которым регулируются данные правоотношения, что ведет к отсутствию четкой регламентации прав граждан.

Кроме того, Правилами предусмотрен порядок подачи возражения на предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, который не нашел свое отражение в разделе досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействий) рассматриваемого Административного регламента.

1. В пункте 2.4 Административного регламента установлено, что в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных специальных расследований и экспертиз, на основании мотивированных предложений Должностных лиц, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем на *10 рабочих дней* и не более чем на 10 часов в отношении микропредприятий. При этом не указано, в отношении какого вида предприятий установлена возможность продления срока проверки на 10 рабочих дней.

В этом же пункте Административного регламента установлено, что срок проведения проверки в отношении физического лица не может превышать 20 рабочих дней с возможностью продления еще на 20 рабочих дней. Считаем, что указанный срок необходимо соотнести со сроками проведения проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, для которых срок проведения проверки составляет всего 15 рабочих дней.

1. Пунктом 3.7.5 Административного регламента предусмотрено, что внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей *может быть* проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ, органом земельного контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Указанная норма определена по формуле «вправе», устанавливает диспозитивную возможность совершения государственным органом действий в отношении граждан и организаций, что является коррупциогенным фактором.

Указанное замечание также относится к абзацу второму пункта 3.9.7 Административного регламента, в котором указано, что орган земельного контроля в течение 3 месяцев со дня составления акта о невозможности проведения поверки *вправе принять решение* о проведении в отношении данного физического лица внеплановой выездной проверки без предварительного уведомления.

*Системный анализ всего Постановления позволяет сделать вывод о несовершенстве правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений на территории города федерального значения Севастополя.* Административный регламент фактически содержит порядок осуществления земельного контроля, общие положения, регламентирующие его проведение, а не сроки и последовательность административных процедур исполнительного органа при исполнении государственных функций. Основные цели разработки административного регламента не достигнуты - упорядочение административных процедур, сокращение срока исполнения государственной функции, а также сроков выполнения отдельных административных процедур в рамках исполнения государственной функции, устранение избыточных административных процедур, административных действий, установление ответственности конкретных должностных лиц за исполнение ими административных действий.

Считаем необходимым рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в Закон города Севастополя от 26.02.2015 № 119-ЗС **«**О земельном контроле города Севастополя», в частности об отмене части 4 статьи 2 Закона, в целях соблюдения единства правового пространства в городе Севастополе. Имеющаяся правовая норма в части 1 статьи 2 указанного закона о том, что земельный контроль осуществляется в форме проверок надлежащего использования земель гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности при осуществлении последними своей деятельности и реализации своих прав на землю, а также в иных предусмотренных федеральным законодательством и законодательством города Севастополя формах, *в порядке, определенном Правительством Севастополя,* является достаточной и полностью удовлетворяющей требованиям системности правового регулирования. Так, *утверждение порядка осуществления государственной функции логично должно предшествовать принятию административного регламента, призванного детализировать процедуры, связанные с выполнением норм такого порядка*.

Данное утверждение подтверждается практикой федерального правового регулирования. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 утверждено Положение о государственном земельном надзоре, устанавливающее *порядок осуществления государственного земельного надзора*. Пунктом 12 указанного Положения определено, что *сроки и последовательность проведения административных процедур* при осуществлении плановых и внеплановых проверок, включая порядок уведомления проверяемого лица о проведении проверки, *устанавливаются административными регламентами*, разрабатываемыми и утверждаемыми в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Постановление опубликовано на официальном сайте Правительства Севастополя http://sevastopol.gov.ru/ 29.12.2016.

Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Крым и Севастополю 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, проведена антикоррупционная экспертиза Постановления в целях выявления в нем коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

В представленном Постановлении выявлены коррупциогенные факторы по основаниям, указанным выше. На основании подпунктов «а», «б», «ж» пункта 3 и подпункта «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2010 № 96, широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», отсутствие или неполнота административных процедур, юридико-лингвистическая неопределенность являются коррупциогенными факторами.

На основании требований части 2 статьи 15, частей 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, в целях устранения выявленного коррупциогенного фактор предлагаем устранить выявленные замечания.

Просим сообщить о результатах рассмотрения данного экспертного заключения.

Заместитель начальника

Главного управления Н.Б. Черненкова