**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**по процедуре проведения правовой экспертизы проектов**

**об утверждении административных регламентов исполнительных органов государственной власти Республики Алтай**

**исполнения государственной функции (услуги)**

***1. Правовые акты, регулирующие правоотношения в***

***рассматриваемой сфере деятельности***

Федеральный закон, на основании которого исполнительным органам государственной власти Республики Алтай переданы отдельные государственные полномочия Российской Федерации, устанавливающие утверждение административного регламента исполнения государственной функции (услуги) актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ);

Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ);

постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 373);

Закон Республики Алтай от 20 декабря 2017 года № 70-РЗ «О полномочиях органов государственной власти Республики Алтай в области организации предоставления государственных и муниципальных услуг, организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Алтай»;

указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, определяющий исполнительный орган государственной власти Республики Алтай, осуществляющий переданные государственные полномочия Российской Федерации;

постановление Правительства Республики Алтай от 6 мая 2014 года № 122 «Об утверждении Положения об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти Республики Алтай, их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти Республики Алтай при предоставлении государственных услуг и признании утратившим силу постановления Правительства Республики Алтай от 3 июля 2012 года № 175» (далее – постановление Правительства Республики Алтай № 122);

постановление Правительства Республики Алтай от 29 декабря 2011 года № 412 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг» (далее - постановление Правительства Республики Алтай № 412);

постановление Правительства Республики Алтай от 21 декабря 2006 года № 305 «О Регламенте Правительства Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Алтай» (далее – Регламент);

иные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в рамках предмета проекта указа Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай об утверждении административного регламента исполнения государственной функции (услуги) (далее - проект административного регламента, проект указа, проект).

***2. Порядок внесения проекта административного регламента***

Необходимо установить соблюдение порядка внесения проекта административного регламента, в соответствии с разделом IV Регламента, а именно:

1) наличие согласования проекта административного регламента со всеми заинтересованными лицами. Обратить особое внимание на то, что в соответствии с пунктом 61 Регламента срок действия согласования (визы) составляет не более 3-х месяцев с даты визирования до представления в Правительство Республики Алтай. Если на момент представления проекта в Правительство Республики Алтай истек срок действия визы согласующих органа или организации, проект должен быть вновь согласован с соответствующими органом или организацией;

2) надлежащее оформление пояснительной записки к проекту, в соответствии с требованиями статьи 26 Закона Республики Алтай от 5 марта 2008 года № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай». Приложенная к проекту пояснительная записка должна содержать:

указание на субъект нормотворческой деятельности и на разработчика проекта, вносящего проект;

предмет правового регулирования;

правовое основание проекта, обосновывающее полномочия по регулированию вопросов, указанных в проекте;

цель принятия и обоснование необходимости принятия проекта, а по проектам о внесении изменений – краткое обоснование основных изменений, вносимых проектом;

общую характеристику структуры проекта;

общую сумму средств республиканского бюджета Республики Алтай, необходимых для реализации проекта на период его действия или на текущий год и последующие три года, либо указывается на отсутствие необходимости финансирования реализации проекта за счет средств республиканского бюджета Республики Алтай;

осуществлении в установленном федеральным законодательством и законодательством Республики Алтай порядке антикоррупционной экспертизы в отношении проекта административного регламента и об отсутствии в нем положений, содержащих коррупциогенные факторы, либо информацию о невозможности устранения коррупциогенных факторов с указанием причин;

проведение в отношении проекта административного регламента, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, оценки регулирующего воздействия (в случае если, устанавливаются новые или изменяются ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Республики Алтай обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также в случае, если устанавливается, изменяется или отменяется ранее установленная ответственность за нарушение нормативных правовых актов Республики Алтай);

разработке проекта административного регламента в случае устранения замечаний, указанных в актах прокурорского реагирования и заключениях территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Алтай;

разработке проекта административного регламента в целях реализации актов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай, принятых по результатам правового мониторинга, мониторинга правоприменения, сессий Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай;

3) наличие справки, составленной разработчиком проекта по результатам проведения антикоррупционной экспертизы, о наличии или отсутствии в проекте положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (пункт 11 Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай и проектов нормативных правовых актов Республики Алтай, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти Республики Алтай, утвержденного постановлением Правительства Республики Алтай от 24 июня 2010 года № 125);

4) наличие документов, подтверждающих размещение разработчиком проекта административного регламента на его официальном сайте, в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы в соответствии с требованиями части 6.2 статьи 7 Закона Республики Алтай от 5 марта 2009 года № 1-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Алтай»;

5) наличие заключения об оценке регулирующего воздействия проекта, в случае если проект затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в соответствии с:

статьей 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

статьей 1 Закона Республики Алтай от 29 мая 2014 года № 16-РЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Республике Алтай»;

Указом Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 3 мая 2017 года № 100-у «О Порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Алтай и признании утратившим силу Указа Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 20 марта 2015 года № 90-у»;

6) наличие приложенных к проекту указа перечня нормативных правовых актов Республики Алтай, подлежащих отмене, изменению или принятию в связи с принятием проекта административного регламента, и финансово-экономического обоснования (в случае необходимости);

7) наличие нарушений сроков внесения проекта указа, установленных в актах Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай по результатам правового мониторинга, мониторинга правоприменения и по результатам сессий Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай.

***3. О компетенции Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, исполнительных органов государственной власти Республики Алтай по принятию проекта административного регламента***

При определении вопроса о компетенции Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, исполнительных органов государственной власти Республики Алтай по принятию проекта административного регламента необходимо:

изучить федеральный закон, на основании которого исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы отдельные государственные полномочия Российской Федерации;

изучить компетенцию Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай по предмету проекта административного регламента в вышеуказанном федеральном законе;

обратить внимание, что в соответствии с пунктом 3.1 постановления Правительства Республики Алтай № 412, исполнительным органам государственной власти Республики Алтай при разработке административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) по переданным полномочиям Российской Федерации необходимо руководствоваться постановлением Правительства Российской Федерации № 373;

обратить особое внимание на пункт 6 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления **государственных услуг**, и пункт 6 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения **государственных функций,** утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 373, согласно которым исполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных государственных полномочий Российской Федерации, переданных им на основании федерального закона с предоставлением субвенций из федерального бюджета, осуществляется в порядке, установленном регламентом, утвержденным соответствующим федеральным органом исполнительной власти, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, до принятия таких регламентов федеральными органами исполнительной власти предоставление (исполнение) государственных услуг (функций) может осуществляться на основе административных регламентов, принимаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (к примеру, пункт 4 части 10 статьи 15 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пункт 5 части 8 статьи 7 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

изучить указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, определяющий исполнительный орган государственной власти Республики Алтай, осуществляющий переданные государственные полномочия Российской Федерации (например, Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 13 октября 2015 года № 278-у «Об определении Министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Республики Алтай уполномоченным исполнительным органом государственной власти Республики Алтай по осуществлению отдельных переданных полномочий Российской Федерации в области лесных, водных отношений, экологической экспертизы, об утверждении его структуры и признании утратившим силу Указа Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 17 июля 2015 года № 208-у»);

учитывать, что:

административный регламент **исполнения государственной функции** разрабатывается исполнительным органом государственной власти Республики Алтай, к сфере деятельности которого относится исполнение соответствующей государственной функции и утверждается приказом руководителя указанного исполнительного органа государственной власти Республики Алтай (пункты 3 и 5 приложения № 1 к постановлению Правительства Республики Алтай № 412);

**осуществление органами местного самоуправления** в Республике Алтай отдельных государственных полномочий Республики Алтай, переданных им на основании закона Республики Алтай с предоставлением субвенций из республиканского бюджета Республики Алтай, осуществляется в порядке, установленном административным регламентом, **утверждаемым** исполнительным органом государственной власти Республики Алтай, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере переданных полномочий (пункт 3 приложения № 1 к постановлению Правительства Республики Алтай № 412);

административный регламент **предоставления государственной услуги** разрабатывается исполнительным органом государственной власти Республики Алтай, к сфере деятельности которого относится предоставление государственной услуги, в соответствии с законодательством Российской Федерации, и утверждается приказом руководителя указанного исполнительного органа государственной власти Республики Алтай (пункты 3 и 6 приложения № 2 к постановлению Правительства Республики Алтай № 412);

**исполнение органами местного самоуправления** в Республике Алтай отдельных государственных полномочий Республики Алтай, переданных им на основании закона Республики Алтай с предоставлением субвенций из республиканского бюджета Республики Алтай, осуществляется в порядке, установленном административным регламентом, **разрабатываемым и утверждаемым** исполнительным органом государственной власти Республики Алтай, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере переданных полномочий (пункт 3 приложения № 2 к постановлению Правительства Республики Алтай № 412).

По указанному разделу также необходимо особо обращать внимание на полномочия органа, принимающего административный регламент (в пределах полномочий, с превышением полномочий), при этом следует руководствоваться состоявшейся судебной практикой (например, Определения Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2014 года № 87-АПГ13-3, от 19 декабря 2012 года № 48-АПГ12-12, Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2016 года № 67-АПГ15-60).

***4. О соответствии проекта административного регламента федеральному законодательству и законодательству Республики Алтай***

Предметом проекта административного регламента является предоставление государственных услуг либо исполнение государственных функций.

Так, административный регламент предоставления государственной услуги - устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий исполнительного органа государственной власти Республики Алтай и (или) юридических лиц, в отношении которых такой исполнительный орган государственной власти осуществляет полномочия учредителя, осуществляемых по запросу физического или юридического лица в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона № 210-ФЗ.

Административный регламент исполнения государственной функции устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий исполнительного органа государственной власти Республики Алтай по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением юридическими лицами и физическими лицами обязательных требований и норм, установленных законодательством Российской Федерации.

Структура и содержание проекта административного регламента по исполнению государственных функций (предоставления государственных услуг), должны соответствовать постановлению Правительства Российской Федерации № 373, постановлению Правительства Республики Алтай № 412.

Порядок выполнения государственной функции (услуги), определяемый проектом административного регламента, должен соответствовать федеральным нормативным правовым актам, определяющим порядок осуществления государственных полномочий.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 373 необходимо обратить внимание на достижение в рамках проекта основной цели разработки административного регламента - оптимизации (повышения качества) исполнения государственных функций, предоставления государственной услуги, а именно:

1) в отношении исполнения государственных функций:

а) упорядочение административных процедур (действий);

б) устранение избыточных административных процедур (действий);

в) сокращение срока исполнения государственной функции, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции;

г) ответственность соответствующих должностных лиц, исполняющих государственные функции, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);

д) осуществление отдельных административных процедур (действий) в электронной форме;

2) в отношении предоставления государственной услуги:

а) упорядочение административных процедур (действий);

б) устранение избыточных административных процедур (действий);

в) сокращение количества документов, представляемых заявителями для предоставления государственной услуги, применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации, снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами органа, предоставляющего государственную услугу, в том числе за счет выполнения отдельных административных процедур (действий) на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при предоставлении государственной услуги без участия заявителя, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий;

г) сокращение срока предоставления государственной услуги, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках предоставления государственной услуги;

д) ответственность соответствующих должностных лиц, предоставляющих государственные услуги, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);

е) предоставление государственной услуги в электронной форме.

При установлении оснований для отказа при предоставлении услуги необходимо ознакомиться с Определением Верховного Суда РФ от 15 июля 2015 года № 14-АПГ15-7.

Обратить внимание, что при оформлении раздела проекта административного регламента «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц (исполнительных органов государственной власти Республики Алтай) при исполнении государственных функций (предоставления государственных услуг)» следует руководствоваться постановлением Правительства Республики Алтай № 122.

По указанному разделу в работе также необходимо учитывать следующие судебные акты:

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2014 года № 56-АПГ13-12, из которого следует вывод о том, что в административном регламенте в зависимости от особенностей организации и проведения проверок может быть предусмотрено составление акта проверок, при этом его форма не всегда может быть идентична форме, утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 апреля 2009 года № 141;

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2014 года № 1-АПГ13-15, согласно которому административный регламент может содержать рекомендуемую форму заявления, которая по своему содержанию не предполагает указание сведений, не предусмотренных (запрещенных) законом и не относящихся к оказываемой государственной услуге, предоставление заявления по форме, отличающейся от рекомендуемой, не является основанием для отказа в приеме документов;

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2014 года № 45-АПГ14-5, Решение Свердловского областного суда от 6 мая 2014 года по делу № 3-27/2014, из которых следует, что федеральное законодательство не предусматривает возможности приостановления рассмотрения жалобы и, соответственно, не называет перечня оснований для такого приостановления;

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2013 года № 1-АПГ13-11, из которого следует вывод о том, что законодатель четко установил количество представляемых заявителем документов для получения услуги;

Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2015 года № 47-АПГ14-10, в соответствии с которым административный регламент должен содержать порядок обжалования решения по жалобе.

Важно, чтобы структурные подразделения органа исполнительной власти Республики Алтай, рассматривающие жалобы, имелись в утвержденной структуре соответствующего органа.

Согласно Апелляционным определениям Верховного Суда Российской Федерации от 25 мая 2016 года № 33-АПГ16-9, от 25 мая 2016 года № 33-АПГ16-12, Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не распространяется на правоотношения, связанные с порядком рассмотрения жалоб на действия (бездействие) по предоставлению государственных услуг.

Необходимо обратить внимание, что Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ установлены общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы, которые не предусматривают основания оставления жалобы без ответа.

Ранее Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации № 373, до внесения в них изменений постановлением от 30 июня 2012 года № 674, содержали указание на необходимость в административном регламенте предусматривать случаи, когда ответ на жалобу не дается (пункт 19).

Между тем это положение в настоящее время из федерального нормативного правового акта исключено.

При проведении правовой экспертизы также необходимо руководствоваться:

Апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2016 года № 14-АПГ15-34, из которого следует, что административный регламент, предусматривающий перечень документов, подлежащих обязательному представлению заявителем для предоставления государственной услуги, не может рассматриваться как сужение круга лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, по сравнению с тем, как он определен частью 1 статьи 7 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 25 марта 2015 года № 33-АПГ15-1, согласно которому положения Федерального закона № 210-ФЗ, устанавливающие порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг, не распространяются на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

***5. Юридико-технические замечания к проекту административного регламента***

При разработке проекта административного регламента использовать Правила юридико-технического оформления проектов правовых актов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай, утвержденные постановлением Правительства Республики Алтай от 10 февраля 2009 года № 21.

Необходимо сравнить наименование приложения к проекту административного регламента, оно должно соответствовать наименованию, приведенному в тексте проекта административного регламента.

Обратить внимание на обозначение разделов, подразделов проекта административного регламента. Нумерация разделов, подразделов, пунктов должна быть сквозной. Раздел имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами.

Текст проекта административного регламента должен быть предельно кратким, излагаться в логической последовательности точным и лаконичным языком, исключающим двусмысленное или неоднозначное толкование.

В тексте проекта административного регламента допустимо использовать только установленные федеральным законодательством понятия и формулировки.

При урегулировании на федеральном уровне отдельных правоотношений, положения которых включаются в текст проекта административного регламента, необходимо использовать уже установленные процедуры, понятия и термины, не искажая их правовую природу.

Так, например:

процедура организации и проведения государственного контроля (надзора) в отношении юридического лица (индивидуального предпринимателя) имеется в главе 2 Федерального закона № 294-ФЗ;

права заявителей при получении государственных услуг установлены в статье 5 Федерального закона № 210-ФЗ.

В тексте проекта должны применятся только общепринятые или официально установленные сокращения, юридические штампы.

***6. Наличие коррупциогенных факторов в тексте проекта административного регламента***

При проведении экспертизы проекта административного регламента на предмет выявления в нем факторов, создающих потенциальную возможность для коррупционных решений и действий субъектов правоприменения необходимо руководствоваться положениями Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», постановления Правительства Республики Алтай от 24 июня 2010 года № 125 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай и Правительства Республики Алтай и проектов нормативных правовых актов Республики Алтай, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти Республики Алтай, и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Алтай».

Дополнительно:

Особое внимание следует уделять проблеме корректности и четкости формулировок. Также недопустимо использовать в проектах административных регламентах оценочных понятий.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 11-Г11-23 об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 17 мая 2011 года, которым было удовлетворено заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Административного регламента, утвержденного Приказом Министерства юстиции Республики Татарстан от 17 января 2011 года № 1-02/3. Суд установил, что из анализа содержания обжалуемых положений административного регламента следует, что использование в них оценочных понятий («существенная значимость», «незначительное», «уникальный») при формулировании оснований для отказа в предоставлении государственной услуги не позволяет признать перечень таких оснований исчерпывающим.

Суд пришел к выводу о том, что юридическая конструкция оспариваемой нормы не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования и ведет к произволу, к нарушению принципов равенства всех перед законом и верховенства закона.