**Доклад**

**«О деятельности Управления Минюста России по Магаданской области и ЧАО по проведению правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения в жилищно-коммунальной сфере»**

*Докладчик: начальник отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Магаданской области и ЧАО Екатерина Александровна Буняк.*

В Федеральном регистре НПА, содержится достаточно большое количество НПА, регулирующих жилищно-коммунальную сферу, переселение из ветхого и аварийного жилья и проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

При проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов Управление руководствуется Методическими рекомендациями по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденными Приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87.

При правовой экспертизе проводится правовая оценка формы правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям [Конституции](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов). Кроме того, изучается состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

Цели, задачи и предмет правового регулирования правового акта анализируются на соответствие основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина, а также рассматриваются с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному [Конституцией](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации ([статьи 71](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA13CA71A7DAAB93E2F70FEB251N0B), [72](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA13CA71A7DAAB93E2F70FEBC51N0B), [73](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA13CA71A7DAAB93E2F70FFB451N7B), [76](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA13CA71A7DAAB93E2F70FFB551N7B)) и федеральными законами.

При этом следует иметь в виду, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

При изучении состояния правового регулирования в соответствующей сфере выявляется место рассматриваемого правового акта среди других правовых актов, действующих в указанной сфере, и их соотношение. Прежде всего, устанавливается во исполнение или в соответствии с каким федеральным законом (подзаконным актом) принят правовой акт, соответствуют ли правовые основания, обусловившие его принятие, основаниям, указанным в [Конституции](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации и федеральном законодательстве. В целях изучения состояния правового регулирования анализируются не только федеральные законы и подзаконные акты, но и решения Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающие соответствующие правоотношения, а также иных органов судебной власти Российской Федерации. Учитываются все изменения, внесенные в федеральные нормативные правовые акты, а также в правовые акты субъекта Российской Федерации.

Анализируя положения правовых актов, имеющих комплексный характер (в частности, кодексов), необходимо иметь в виду, что существуют также законы, определяющие порядок их введения в действие и устанавливающие особенности применения некоторых положений данных правовых актов.

Если акт или его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует проверять полномочия органа или должностного лица, принявших правовой акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

Оценивая компетенцию органа государственной власти субъекта Российской Федерации, должностного лица субъекта Российской Федерации на принятие правового акта, учитывается следующее:

а) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в [статьях 26.1](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AE8C50462354B677E9AF39AF4A35BAF77B2271FCB4162355N5B), [26.3](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AE8C50462354B677E9AF39AF4A35BAF77B2271FCB4122155N7B), [26.3-1](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AE8C50462354B677E9AF39AF4A35BAF77B2271FCB4132755N0B) Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63A68458402B54B677E9AF39AF54NAB) от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности";

г) законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие ответственность за административные правонарушения, могут предусматривать санкции, в случае, если они устанавливаются в пределах их компетенции, то есть по вопросам, не имеющим федерального значения ([статья 1.3](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8553442254B677E9AF39AF4A35BAF77B2271FCB4152055N1B) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Анализ конкретных правовых норм является наиболее сложным этапом проведения правовой экспертизы и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений правового акта и норм федерального законодательства. В данном случае изучается смысл нормы, а также правовые последствия ее применения. В некоторых случаях рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диспозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах).

При проведении правовой экспертизы необходимо, прежде всего, опираться на положения [Конституции](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации и федеральных законов. При этом рекомендуется принимать во внимание [Постановление](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F60A08A50422554B677E9AF39AF54NAB) Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия". Согласно указанному постановлению "суд, разрешая дело, применяет непосредственно [Конституцию](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB), в частности:

а) когда закрепленные нормой [Конституции](consultantplus://offline/ref=CBB7797A96634E3BD25A165025DC0CFD873A3B7432F15C5318E91338O5C) положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими [Конституции](consultantplus://offline/ref=CBB7797A96634E3BD25A165025DC0CFD873A3B7432F15C5318E91338O5C) нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны.

В случаях, когда статья [Конституции](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Наличие решения Конституционного Суда Российской Федерации о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части".

При анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться общепринятыми положениями коллизионного права. В частности, следует учитывать, что при наличии общей и специальной нормы права применяется специальная норма, при наличии двух нормативных правовых актов одинаковой юридической силы применяется акт, принятый позднее.

В ряде случаев проведение правовой экспертизы связано с изучением порядка принятия (обнародования) правовых актов, предусмотренного федеральным законодательством и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

Например, Бюджетным [кодексом](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63A58C55412B54B677E9AF39AF54NAB) Российской Федерации [(статья 184.2)](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63A58C55412B54B677E9AF39AF4A35BAF77B2271FCB6132855N3B) установлен перечень документов и материалов, которые должны быть составлены одновременно с проектом бюджета.

Оценивая нормативные правовые акты на соответствие правилам юридической техники, специалисты Управления используют Методические [рекомендации](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F69AF8E54402909BC7FB0A33B5AN8B) по юридико-техническому оформлению законопроектов.

Согласно Методики:

**К типичным противоречиям правовых актов** [**Конституции**](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) **Российской Федерации и федеральному законодательству относится:**

ограничение гарантированных [Конституцией](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;

принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов:

по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

нарушающих компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

нарушающих принцип разделения властей;

по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

нарушение требований федерального законодательства относительно формы принятия правового акта;

наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм [Конституции](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации и других актов федерального законодательства.

**Признаками противоречия правового акта** [**Конституции**](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) **Российской Федерации и федеральному законодательству также могут являться:**

отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=0B89192B4FAFAD4F767F3331B428B27F63AF8B554B7403B426BCA153NCB) Российской Федерации и федеральными законами необходимы для издания правового акта;

принятие правового акта во исполнение отмененного (утратившего силу) акта федерального законодательства;

неправильный выбор федерального закона, являющегося основанием для принятия правового акта;

принятие правового акта органом, должностным лицом, в компетенцию которого это не входит, либо с превышением полномочий, предоставленных данному органу, должностному лицу;

нарушение порядка принятия (обнародования) правового акта;

запрещение действий граждан и организаций, государственных органов, разрешенных или предписываемых федеральным законом;

разрешение или допущение действий граждан и организаций, государственных органов, запрещенных федеральным законом;

изменение установленных федеральным законом оснований, условий, последовательности или порядка действий участников правоотношений;

иные признаки.

*В целях совершенствования деятельности по проведению правовой (антикоррупционной) экспертизы, предлагается использовать следующий пошаговый алгоритм:*

**1.** Изучить поступивший на рассмотрение НПА (проект НПА).

**2.** Установить орган, принявший НПА (разработавший проект НПА) (в целях оценки компетенции органа на принятие (разработку) НПА (его проекта).

**3.** Определить предмет правового регулирования НПА (проекта НПА) – сферу общественных отношений, которые они регулируют; проверить предмет правового регулирования НПА (проекта НПА), сопоставив на соответствие разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному [Конституцией](consultantplus://offline/ref=EEB15A40824C980A65C474FD6D00F6DA2C777CB4C771749FE4BED1IFMDX) Российской Федерации ([статьи 71](consultantplus://offline/ref=EEB15A40824C980A65C474FD6D00F6DA2C777CB4C771749FE4BED1FDE953FB3F6AE5ADDD5332I3M3X), [72](consultantplus://offline/ref=EEB15A40824C980A65C474FD6D00F6DA2C777CB4C771749FE4BED1FDE953FB3F6AE5ADDD533CI3M3X), [73](consultantplus://offline/ref=EEB15A40824C980A65C474FD6D00F6DA2C777CB4C771749FE4BED1FDE953FB3F6AE5ADDD5234I3M4X), [76](consultantplus://offline/ref=EEB15A40824C980A65C474FD6D00F6DA2C777CB4C771749FE4BED1FDE953FB3F6AE5ADDD5235I3M4X)) и федеральными законами.

**4.** Установить, входит ли в сферу действия НПА (проекта НПА) регламентация отношений между органами государственной власти и физическими (юридическими) лицами.

**5.** Выписать все полномочия органа государственной власти, которые касаются юридических (физических) лиц и могут быть связаны с наложением на них некоторых ограничений, требований (контрольные процедуры, требования представить информацию, документы и т.п.).

**6.** В том случае, если в тексте НПА (его проекта) закреплены нормы, связанные с наложением на граждан (юридических лиц) требований (например, представить информацию, документы, обратиться в другие органы и т.п.), проверить перечни таких требований на наличие выражений «и другие», «и иные», «в исключительных случаях», «по усмотрению органа» и другие неопределенные требования к лицам при взаимодействии с органами государственной власти.

**6.1.** Также если в тексте НПА (его проекта) употреблены неустоявшиеся, двусмысленные термины и категории оценочного характера, характеризующиеся неясностью и неопределенностью правового регулирования (например, слова «объемность», «невозможность», «разумный», «пригодный»).

**7.** Найти в тексте НПА (его проекта) выражения «вправе», «может», «по своему усмотрению» и другие неопределенные описания действий правоприменительных органов.

**8.** Найти в тексте НПА (его проекта) некорректные формулировки, свидетельствующие о наличии коррупциогенного фактора, заключающегося в превышении правотворческим органом своих полномочий (например, формулировки «определяются (устанавливаются) Постановлением Правительства Российской Федерации (федеральным органом исполнительной власти)», «прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов», «сотрудник МФЦ передает» и др. формулировки, регламентирующие деятельность иных органов (их должностных лиц). Указанный коррупциогенный фактор чаще всего выявляется *при дословном воспроизведении норм федерального и (или регионального значения)*.

**9.** Выявить нормы, устанавливающие исключения из общего правила (например, с формулировками «за исключением», «в отдельных случаях»).

**10.** Выявить наличие (отсутствие) отсылочных (бланкетных) норм (т.е. норм, предполагающих принятие иных НПА для реализации этого НПА (его проекта) либо применение положений других структурных единиц (глав, статей, частей) рассматриваемого НПА (его проекта); определить, обеспечено ли принятие иных НПА для реализации этого НПА (его проекта).

**11.** Установить, определен ли порядок вступления в силу НПА (его проекта).

**12.** Выявить наличие (отсутствие) норм временного характера.

**13.** Проанализировать НПА (его проект) на предмет последовательности, логичности изложения, соблюдения правил русского языка.

**14.** Проверить, на какие отношения, распространяется НПА (его проект); не имеет ли он обратной силы, установленной словами «распространяется действие на отношения, возникшие до издания настоящего акта».