МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УПРАВЛЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)

от 30.09.2016 №14/01-09/9004/279

Председателю Правительства

Республики Саха (Якутия)

Г.И. Данчиковой

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения правовой экспертизы

на постановление Правительства Республики Саха (Якутия) [от 29.05.2013 №174](file:///C:\content\act\0c2c24c8-a9c0-4de7-96fe-a15105ae621f.doc)  
 «Об организации проведения оплачиваемых общественных работ

в сельской местности Республики Саха (Якутия)» (в редакции постановления Правительства Республики Саха (Якутия) [от 20.07.2015 №233](file:///C:\content\act\aeb20119-30da-4afc-a24e-f0cec9d3249d.doc), [от 24.12.2015 №506](file:///C:\content\act\c52ac742-2196-4ce9-b22a-c952c04e2faf.doc),

[от 25.08.2016 №299](file:///C:\content\act\e7c57e6b-7954-4278-98c9-8ca0f62e282c.doc))

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Саха (Якутия) на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации [от 13.10.2004 №1313](file:///C:\content\act\a8ca6f19-944a-442f-afbb-7b6cab4e1e09.html) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», и Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и перечня Управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции от 03.03.2014 №26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и перечня Управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», в соответствии с частями 3 и 4 статьи 3 Федерального закона   
[от 17.07.2009 №172-ФЗ](file:///C:\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](file:///C:\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, провело правовую и антикоррупционную экспертизу постановления Правительства Республики Саха (Якутия) [от 29.05.2013 № 174](file:///C:\content\act\0c2c24c8-a9c0-4de7-96fe-a15105ae621f.doc) «Об организации проведения оплачиваемых общественных работ в сельской местности Республики Саха (Якутия)» (в редакции постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от [20.07.2015 №233](file:///C:\content\act\aeb20119-30da-4afc-a24e-f0cec9d3249d.doc), [от 24.12.2015 №506](file:///C:\content\act\c52ac742-2196-4ce9-b22a-c952c04e2faf.doc), [от 25.08.2016 №299](file:///C:\content\act\e7c57e6b-7954-4278-98c9-8ca0f62e282c.doc)) (далее - постановление).

Правовая экспертиза постановления проводится в связи с принятием постановления Правительства Республики Саха (Якутия) [от 25.08.2016 №299](file:///C:\content\act\e7c57e6b-7954-4278-98c9-8ca0f62e282c.doc), которое в соответствии с абзацем четвертым пункта 27 Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 20.08.2013 №144, вносит в правовой акт изменения нормативного характера, не устанавливает новых норм права и самостоятельной правовой экспертизе не подлежит.

Предметом правового регулирования постановления являются общественные отношения, связанные с организацией проведения оплачиваемых общественных работ в сельской местности.

В соответствии с пунктом «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации финансовое, в том числе бюджетное законодательство отнесено к ведению Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации  
по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Основное правовое регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется следующими нормативно-правовыми актами федерального законодательства:

- [Конституцией Российской Федерации](http://zakon.scli.ru/);

- [Бюджетным кодексом Российской Федерации](http://zakon.scli.ru/);

- Федеральным законом [от 06.10.1999 №184-ФЗ](file:///C:\content\act\5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 №298-ФЗ) (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ).

Согласно пункту 4 статьи 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции.

В соответствии с пунктом 1 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров), выполнением работ, оказанием услуг.

В силу пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям, а также субсидий, указанных в пункте 7 настоящей статьи), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Пункт 1 статьи 20 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ установил,   
что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В силу подпункта «з» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 06.10.1999   
№184-ФЗ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Также частью 1 статьи 26.22 Федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ установлено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно организуют и осуществляют исполнение бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с общими принципами, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно статье 80 [Конституции Республики Саха (Якутия)](file:///C:\content\act\51a9233a-bdae-47fb-9efa-8dc3f445a516.doc) и статье 1 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) [от 15.02.1995 З №51-I](file:///C:\content\act\72c2fc7c-bdaa-4bea-b20a-920c0780092e.doc)   
«О Правительстве Республики Саха (Якутия)» Правительство Республики Саха (Якутия) является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики Саха (Якутия).

Часть 2 статьи 80 [Конституции Республики Саха (Якутия)](file:///C:\content\act\51a9233a-bdae-47fb-9efa-8dc3f445a516.doc) гласит,   
что Правительство Республики Саха (Якутия) издает постановления, распоряжения   
и иные подзаконные акты.

Таким образом, постановление принято в пределах полномочий Республики Саха (Якутия) как высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и компетенции Правительства Республики Саха (Якутия) как высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок вступления акта в силу соблюден.

Вместе с тем в ходе проведения правовой экспертизы постановления установлено следующее.

Пунктом 2 постановления утвержден Порядок предоставления субсидий из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) работодателям, являющимся юридическими лицами (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальными предпринимателями, на возмещение части затрат на выплату заработной платы и уплату страховых взносов в государственные внебюджетные фонды работникам, участвующим в оплачиваемых общественных работ в сельской местности Республики Саха (Якутия) (далее – Порядок).

1. В соответствии с подпунктом «г» пункта 2.6. Порядка одним из условий предоставления субсидии работодателю является отсутствие у лица, претендующего   
на получение субсидии, нецелевого использования бюджетных средств **и (или)** полностью неустраненных нарушений условий предоставления субсидии, по ранее полученным субсидиям.

Однако такая конструкция может трактоваться неоднозначно.

Данным пунктом Порядка **установлены условия предоставления субсидии**, а не условия отказа в ее выдаче, одним из которых является **отсутствие**,   
а не наличие у работодателя, претендующего на получение субсидии, равнозначных нарушений, влекущих аналогичную ответственность.

В контексте данной нормы, формулировка **«и (или)»** допускает двоякое толкование, поскольку позволяет выборочное применение условий предоставления субсидии на усмотрение уполномоченного органа, так например субсидии могут предоставляться как при **отсутствии** **обоих** оснований, так и при **отсутствии одного из них**.

Применение формулировки «и (или)» при изложении содержания нормы вызывает неопределенность, неясность в применении, и, как следствие, создает предпосылки для проявления коррупции.

При проведении правовой экспертизы также проводится юридико-лингвистическая экспертиза, которая включает в себя оценку текста акта нормам современного русского языка.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96   
«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, является коррупциогенным фактором, содержащим неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам   
и организациям.

Подпунктом «в» пункта 3 Методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», установлено, что возможность необоснованного установления исключений   
из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц), является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

В силу пункта 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 №172-ФЗ   
«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Данное суждение полностью согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчеркивал, что именно нарушения требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона и ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления Конституционного суда Российской Федерации от 17.06.2004 №12-П, от 21.01.2010 №1-П, от 13.07.2010 №15-П).

Согласно пункту 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел   
об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным.

С учетом вышеизложенного, полагаем, что использование формулировки   
«и (или)» в данной норме недопустимо, в связи с чем, подпункт «г» пункта 2.6. Порядка предоставления субсидий следует привести в соответствие с требованиями правовой определенности, ясности и недвусмысленности.

Также обращаем, что использование «и (или)» в данном случае было   
бы допустимо, если бы речь шла **об условиях отказа** в выдаче субсидии   
**при** **наличии** того или иного нарушения использования субсидии

В связи с чем, в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства и исключения условий для проявления коррупции, предлагаем из нормы подпункта «г» пункта 2.6. Порядка исключить слово «или».

2. Кроме того, в целях соблюдения правил юридической техники подпункты  
в пункте 2.6. Порядка следует изложить в верной последовательности

Начальник Управления О.В. Романова

Исп. П.С. Сивцева,

8(4112)32-53-15