Губернатору

Магаданской области

С.К. Носову

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

от 02.08.2019 № 504/02-38/847

по результатам проведения правовой экспертизы

на [постановление Правительства Магаданской области от 18.02.2016 №97-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/a60b72b8-303e-428e-8a12-28b97b16007d.doc) «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Магаданской области» (в редакции постановлений Правительства Магаданской области [от 01.04.2016 №221-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/9cbb14ad-346f-4708-91fe-a3b454075807.doc), [от 12.01.2017 №1-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/f169ff3c-7034-44ad-b70f-3e96e8528850.doc), [от 02.02.2017 №54-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/45c903f1-b3a5-4da8-8084-933f8de79a4f.doc), [от 23.03.2017 №196-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/5d4346bc-f269-42b2-b7fc-93ce92095f8c.doc), от 22.12.2017 №1098-пп, от 15.03.2018 №203-пп, от 29.03.2018 №249-пп, от 08.07.2019 №486-пп)

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Магаданской области и Чукотскому автономному округу на основании Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации [от 13.10.2004 №1313](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/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, утверждённого Приказом Министерства юстиции Российской Федерации [от 03.03.2014 №26](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/cc31c820-4439-4e4b-9a2c-ff495cd5e9e6.html) «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», провело правовую экспертизу [постановления Правительства Магаданской области от 18.02.2016 №97-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/a60b72b8-303e-428e-8a12-28b97b16007d.doc) «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Магаданской области» (в редакции постановлений Правительства Магаданской области [от 01.04.2016 №221-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/9cbb14ad-346f-4708-91fe-a3b454075807.doc), [от 12.01.2017 №1-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/f169ff3c-7034-44ad-b70f-3e96e8528850.doc), [от 02.02.2017 №54-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/45c903f1-b3a5-4da8-8084-933f8de79a4f.doc), [от 23.03.2017 №196-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/5d4346bc-f269-42b2-b7fc-93ce92095f8c.doc), от 22.12.2017 №1098-пп, от 15.03.2018 №203-пп, от 29.03.2018 №249-пп, от 08.07.2019 №486-пп), далее - постановление.

Поводом проведения правовой экспертизы послужило принятие Правительством Магаданской области постановления от 08.07.2019 №486-пп, вносящего изменения в рассматриваемый нормативный правовой акт.

Предметом правового регулирования рассматриваемого нормативного правового акта являются общественные отношения, связанные с предоставлением субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям.

В соответствии с пунктом «ж» статьи 71 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html) финансовое регулирование находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 3 [Бюджетного кодекса Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/8f21b21c-a408-42c4-b9fe-a939b863c84a.html) органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с указанным кодексом.

В силу статьи 8 [Бюджетного кодекса Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/8f21b21c-a408-42c4-b9fe-a939b863c84a.html) органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют бюджетные полномочия по установлению и исполнению расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Основное нормативное правовое регулирование в данной сфере общественных отношений осуществляется:

- [Конституцией Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html);

- Бюджетным кодексом Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 06.06.2019 №133-ФЗ), далее – Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- Федеральным законом [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 Федерального закона от 01.05.2019 №94-ФЗ), далее – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ;

- [постановлением Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 №541](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/b7c75a44-0a85-4d1c-a032-34185a6d53ed.html) «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 20.11.2018 [№1389](file:///C:\Users\Bunyak_EA\AppData\Local\Temp\10292\zakon.scli.ru)), далее – [постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 №541](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/b7c75a44-0a85-4d1c-a032-34185a6d53ed.html).

В соответствии со статьёй 2 [Бюджетного кодекса Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/8f21b21c-a408-42c4-b9fe-a939b863c84a.html) бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из [Бюджетного кодекса Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/8f21b21c-a408-42c4-b9fe-a939b863c84a.html) и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

Согласно пункту 2 статьи 78 [Бюджетного кодекса Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/8f21b21c-a408-42c4-b9fe-a939b863c84a.html), субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), 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, 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.

Пунктом 2 статьи 20 Федерального закона [от 06.10.1999 №184‑ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html) установлено, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html), федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

В соответствии с положениями подпункта «з» пункта 2 статьи 21 Федерального закона [от 06.10.1999 №184-ФЗ](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/5724afaa-4194-470c-8df3-8737d9c801c7.html), высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьёй 78 [Конституции Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/15d4560c-d530-4955-bf7e-f734337ae80b.html).

Таким образом, [постановление Правительства Магаданской области от 18.02.2016 №97-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/a60b72b8-303e-428e-8a12-28b97b16007d.doc) «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Магаданской области» (в редакции постановлений Правительства Магаданской области [от 01.04.2016 №221-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/9cbb14ad-346f-4708-91fe-a3b454075807.doc), [от 12.01.2017 №1-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/f169ff3c-7034-44ad-b70f-3e96e8528850.doc), [от 02.02.2017 №54-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/45c903f1-b3a5-4da8-8084-933f8de79a4f.doc), [от 23.03.2017 №196-пп](http://192.168.1.39:8080/content/act/5d4346bc-f269-42b2-b7fc-93ce92095f8c.doc), от 22.12.2017 №1098-пп, от 15.03.2018 №203-пп, от 29.03.2018 №249-пп, от 08.07.2019 №486-пп) принято в пределах компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – Правительства Магаданской области, необходимо для регулирования данной сферы общественных отношений.

Форма и текст нормативного правового акта соответствуют правилам юридической техники. Порядок принятия и вступления в силу соблюдены.

Вместе с тем, по результатам проведённой правовой экспертизы *выявлено несоответствие действующему федеральному законодательству*.

По результатам проведённой 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», статьёй 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, утверждённых [Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), *выявлено наличие коррупциогенных факторов*.

Согласно абзацу 1 части 3 статьи 78 [Бюджетного кодекса Российской Федерации](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/8f21b21c-a408-42c4-b9fe-a939b863c84a.html), нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, должны соответствовать общим [требованиям](file:///C:\Users\Bunyak_EA\AppData\Local\Temp\10292\zakon.scli.ru), установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2016 № 887 (далее – Общие требования).

В соответствии с пунктом 5 Общих требований, требования к отчетности предусматривают определение порядка, сроков и формы представления получателем субсидии отчетности о достижении показателей, указанных в [подпункте «з» пункта 4](file:///C:\Users\Bunyak_EA\AppData\Local\Temp\10292\zakon.scli.ru) данного акта, или право главного распорядителя как получателя бюджетных средств устанавливать в соглашении сроки и формы представления получателем субсидии указанной отчётности (при установлении таких показателей и (или) права главного распорядителя как получателя бюджетных средств устанавливать их значения в соглашении).

Исходя из [подпункта «з» пункта 4](file:///C:\Users\Bunyak_EA\AppData\Local\Temp\10292\zakon.scli.ru) Общих требований, при определении условий и порядка предоставления субсидий указываются показатели результативности (целевых показателей) предоставления субсидии и (или) право главного распорядителя как получателя бюджетных средств устанавливать их значения в соглашении (при необходимости).

В пункте 5.12. Положения о предоставлении субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Магаданской области, утверждённого постановлением (далее – Положение), в частности, указано:

**«**Получатели субсидий представляют в Департамент содержательные *отчеты о реализации Социальных проектов* и *достижении значений показателей результативности* и *финансовые отчеты* о реализации Социального проекта по форме и в сроки, предусмотренные Соглашением. Содержательный отчет о реализации Социального проекта должен содержать *качественные и количественные характеристики* выполненных работ, позволяющие оценить их соответствие одобренной заявке, *оценку успешности* выполненных мероприятий, краткий анализ проблем и недочетов…».

Совокупный анализ федерального законодательства показывает, что в рассматриваемой сфере за получателем субсидии прямо не установлена обязанность подготавливать какие-либо иные отчёты помимо предоставления сведений о достижении показателей результативности.

Также, исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлениях от 25.04.1995 №3-П, от 15.07.1999 №11-П, от 11.11.2003 №16-П, от 21.01.2010 №1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определённости, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, ее единообразного понимания и применения всеми правоприменителями. Неопределённость правовой нормы ведет к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения.

Указанная региональная норма не в полной мере соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, создаётся двусмысленное представление о количестве отчётов, подготавливаемых получателем субсидии: из формулировки «*отчеты о реализации Социальных проектов* *и* *достижении значений показателей результативности*»неясно, подразумевается один отчёт или два.

Формулировки «*качественные и количественные характеристики*», «*оценку успешности*» также приводят к неоднозначному правопониманию ввиду отсутствия чётких контрольно-измерительных ориентиров качества и количества выполненных работ, оценочной шкалы реализованных мероприятий.

На основании изложенного, пункт 5.12. Положения, устанавливая повышенные требования к отчётности получателя субсидии, противоречит пункту 5 Общих требований, и, в соответствии с подпунктом «а» пункта 3, подпунктами «а», «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой [постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96](http://vsrv065-app10.ru99-loc.minjust.ru/content/act/07120b89-d89e-494f-8db9-61ba2013cc22.html), *содержит признаки коррупциогенных факторов:*

*– широта дискреционных полномочий – неопределённость условий или оснований принятия решения;*

*– наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права – установление обременительных требований к организациям;*

*– юридико-лингвистическая неопределённость – употребление двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.*

Рекомендуем пункт 5.12. Положения доработать.

Исходя из статей 1, 12 Декларации прав человека и гражданина 1789 года, люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила, которая создаётся в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 5 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции (ратифицирована Федеральным [законом](file:///C:\Users\Bunyak_EA\AppData\Local\Temp\10292\zakon.scli.ru) от 08.03.2006 №40-ФЗ) каждое государство-участник, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности. Каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Согласно пункту 2 статьи 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» [антикоррупционная экспертиза](file:///C:\Users\Bunyak_EA\AppData\Local\Temp\10292\zakon.scli.ru) правовых актов и их проектов является одной из основных мер профилактики коррупции.

Просим сообщить о результатах рассмотрения настоящего экспертного заключения в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Магаданской области и Чукотскому автономному округу по адресу: 685000, г. Магадан, ул. Дзержинского, д.1.

Исполняющий обязанности

начальника Управления Е.А. Буняк

П.В. Королёв

(4132) 60 88 37