**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 03-253-ЭЗ от 29.03.2017**

**по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз**

**на постановление Правительства Севастополя от 16.02.2017 № 131-ПП**

**«Об утверждении Порядков предоставления грантов, грантовой поддержки, единовременной помощи, субсидий в рамках реализации государственной программы города Севастополя «Развитие сельскохозяйственного, рыбохозяйственного и агропромышленного комплексов города Севастополя» на 2017-2020 годы, утвержденной постановлением правительства Севастополя от 17.11.2016 № 1092-ПП, предоставляемых за счет средств федерального бюджета и бюджета города Севастополя на оказание содействия достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства 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 правовую экспертизу постановления Правительства Севастополя от 16.02.2017 № 131-ПП «Об утверждении Порядков предоставления грантов, грантовой поддержки, единовременной помощи, субсидий в рамках реализации государственной программы города Севастополя «Развитие сельскохозяйственного, рыбохозяйственного и агропромышленного комплексов города Севастополя» на 2017-2020 годы, утвержденной постановлением правительства Севастополя от 17.11.2016 № 1092-ПП, предоставляемых за счет средств федерального бюджета и бюджета города Севастополя на оказание содействия достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Севастополя» (далее - Постановление).

Поводом для проведения правовой экспертизы послужило принятие Постановления Правительством Севастополя.

Постановление принято в целях определения порядка расходования средств бюджета города Севастополя на реализацию государственной программы «Развитие сельскохозяйственного, рыбохозяйственного и агропромышленного комплексов города Севастополя» на 2017-2020 годы. Постановлением утверждены: Порядок предоставления начинающим фермерам грантов на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и единовременной помощи на бытовое обустройство (далее – Порядок 1), Порядок предоставления субсидий на грантовую поддержку сельскохозяйственных потребительских кооперативов для развития материально-технической базы (далее – Порядок 2), Порядок предоставления субсидий на возмещение части процентной ставки по краткосрочным кредитам (займам) в отраслях растениеводства и животноводства, а также на возмещение части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) в отрасли растениеводства (далее – Порядок 3), Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат на закладку и раскорчевку многолетних плодовых насаждений (семечковых и косточковых культур), виноградников (далее – Порядок 4), Порядок предоставления субсидий на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей в отрасли животноводства (далее – Порядок 5), Порядок предоставления субсидий на возмещение части затрат на модернизацию, реконструкцию и строительство тепличных комплексов по выращиванию овощей, а также выращивание овощей в открытом грунте (далее – Порядок 6).

Предметом правового регулирования исследуемого Постановления являются общественные отношения в бюджетной сфере.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими данные правоотношения на федеральном уровне, являются:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон 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).
4. Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.09.2016 № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг» (далее – Постановление № 887).
5. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 1460 «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и займам, полученным в сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативах (далее – Постановление № 1460).
6. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1556 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса» (далее – Постановление № 1556).

В соответствии с пунктом «ж» статьи 71 Конституции Российской Федерации финансовое регулирование находится в ведении Российской Федерации.

В силу 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.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего кодекса 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.

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

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

Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг из бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов предоставляются 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 (подпункт 2 пункта 2 вышеуказанной статьи).

Пунктом 1 статьи 21 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии, в том числе обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства № 1556 утверждены Правила  
предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса (далее – Правила).

В соответствии с пунктом 3 Правил Субсидии предоставляются в целях софинансирования исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией региональных программ, в форме предоставления средств из бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) сельскохозяйственным товаропроизводителям, организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сельскохозяйственной продукции, и сельскохозяйственным потребительским кооперативам.

Согласно подпункту 9 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), разработки и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта Российской Федерации, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

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.

Частью 1 статьи 12 Закона города Севастополя от 28.12.2016 № 309-ЗС «О бюджете города Севастополя на 2017 год» (далее - Закон № 309-ЗС) установлено, что в соответствии со статьей 78 и пунктами 2 и 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2017 году главными распорядителями бюджетных средств города Севастополя в пределах предусмотренных настоящим Законом бюджетных ассигнований могут предоставляться субсидии и гранты, определенные частями 2, 3 и 4 настоящей статьи.

В соответствии с подпунктом 4 части 2 статьи 12 Закона № 309-ЗС субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг 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, кроме легковых автомобилей и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг предоставляются в случае оказания государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в рамках государственных программ.

В соответствие с пунктом 4 статьи 23 Закона города Севастополя от 30.04.2014 № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» Правительство в пределах своих полномочий в соответствии с порядком, установленным федеральным законодательством и законодательством города Севастополя, разрабатывает и утверждает государственные программы города Севастополя, обеспечивает их реализацию.

В соответствии с пунктом 20 статьи 25 Закона города Севастополя от 30.04.2014 № 5-ЗС «О Правительстве Севастополя» Правительство Севастополя в пределах своих полномочий координирует деятельность и развитие организаций сельского хозяйства, расположенных на территории города Севастополя.

Таким образом, Постановление принято Правительством Севастополя в соответствии с компетенцией. Требования необходимости соблюдены.

По результатам проведения экспертизы имеются замечания правового и юридико-технического характера.

1. Абзацем третьим пункта 4.3 Порядка 1, пунктом 8 Порядка 4, пунктом 7 Порядка 6 предусмотрено, что сроки рассмотрения документов не должны превышать 15 рабочих дней с момента поступления заявления. При этом не оговорены предмет рассмотрения документов и субъект принятия решения. Указанная юридическая конструкция содержит признаки юридической неопределенности – норма лишена ясности, однозначности толкования в процессе правоприменения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П, от 17 июня 2004 г. № 12-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, 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; напротив, неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

1. В Порядке 1 не установлены способ и срок уведомления заявителя об отказе в принятии предоставленных им документов к рассмотрению.
2. Предложение 2 пункта 5.3 Порядка 1 о выплате финансовых средств в порядке поступления и регистрации заявок не соответствует целям проведения конкурса, предусмотренного пунктом 4 Порядка 1. Пунктом 4.18 Порядка 1 установлено, что предоставление гранта и (или) единовременной помощи определяется на основании рейтингов оценки заявок (начиная от большего показателя к меньшему показателю). В случае равенства итоговой рейтинговой оценки заявок преимущество имеет заявка, дата регистрации которой имеет более ранний срок. Рейтинговая система определения победителя не предполагает никаких условий о необходимости набора минимального количества балла для получения субсидирования.
3. В пункте 4.15 Порядка 1, пункте 3.10 Порядка 2 установлено, что конкурсная комиссия в течение 5 рабочих дней со дня окончания приема заявок осуществляет осмотр территорий крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственного потребительского кооператива. При этом не установлены цели проведения указанного осмотра, формы и результат его проведения, рамки полномочий должностных лиц при его проведении, необходимость наличия согласия заявителя на проведение осмотра, а также его присутствия при данном осмотре.
4. Пункты 4.11 и 4.12 Порядка 1 не согласованы между собой в части регулирования процедуры рассмотрения документов. Так, пунктом 4.11 Порядка 1 предусмотрены основания, по которым заявителю отказывается в приеме документов. Следовательно, указанные документы не приняты к рассмотрению уполномоченным Департаментом и не могут попасть на рассмотрение конкурсной комиссии. Учитывая указанное, положение норма абзаца первого пункта 4.12 Порядка 1 не имеет практического обоснования.
5. В абзаце втором пункта 4.17.1 Порядка 1 рекомендуем слова «принимает решение» заменить словами «принимает одно из решений» в целях соблюдения принципа юридической определенности.
6. В разделе 4 Порядка 1 определен перечень документов, которые необходимо предъявить заявителю для получения гранта и (или) единовременной помощи. Указанные документы разделены на два пункта 4.6 и 4.7 Порядка 1. При этом критериев такого разделения не указано. Вместе с тем, в пункте 4.7 Порядка 1 указаны документы бесспорно находящиеся в распоряжении органа государственной власти и подлежащие получению в порядке межведомственного взаимодействия. Однако указание на право заявителя предоставлять или не предоставлять данные документы по своему усмотрению отсутствует, что является нарушением прав граждан и содержит коррупциогенный фактор – наличие завышенных требований к лицу, злоупотребление правом заявителя, отсутствие административных процедур.
7. Пунктом 4.13 Порядка 1 предусмотрено использование межведомственного взаимодействия для получения необходимых сведений о заявителе. При этом перечень документов, которые запрашиваются в порядке межведомственного взаимодействия, не определен. Межведомственный запрос в рамках межведомственного взаимодействия является административной процедурой и должен быть четко регламентирован (определен исчерпывающий перечень документов, которые подлежат запросу).
8. В абзаце первом пункта 4.17.1 Порядка 1 установлено, что на первом этапе конкурсная комиссия осуществляет рассмотрение представленных заявителем заявок с прилагаемыми к ним документами, предусмотренными пунктом 4.6 Порядка 1. Вместе с тем, документы, обязательные к предоставлению вместе с заявкой на участие в конкурсном отборе, определены и в пункте 4.7 Порядка 1 и исключений для их предоставления не предусмотрено.

В целом считаем необходимым комплексно согласовать между собой пункты 4.6, 4.7, 4.11, 4.12, 4.13 и 4.17 Порядка 1.

1. В Порядках 1 и 2 отсутствуют сроки перечисления субсидии, обязательность указания которых оговорена в пункте 4 Общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, утвержденных Постановлением № 887 (далее – Общие требования).
2. В Порядке 4 и Порядке 6 не отражено требование к отчетности (определение порядка, сроков и форм представления получателем субсидии отчетности о достижении показателей результативности, или право главного распорядителя устанавливать в соглашении порядок, сроки и формы представления получателем субсидии указанной отчетности, а также иных отчетов, определенных соглашением) (пункт 5 Общих требований).
3. Абзац первый пункта 10 Порядка 5 не согласован с абзацем шестым пункта 12 Порядка 5 в части установления сроков заключения соглашения и перечисления субсидии.

Аналогичное замечание относится к пунктам 15 и 17 Порядка 4.

1. Сроки проведения *технических* процедур во всех Порядках необоснованно завышены. Так, срок опубликования на официальном сайте Правительства Севастополя сроков приема документов на получение субсидий составляет *10 рабочих* дней с момента подписания соответствующего приказа (Порядка 3, 4, 5, 6). Срок письменного извещения претендента об отказе в предоставлении субсидии – *7 рабочих* дней с момента принятия решения (Порядок 1), *10 рабочих* дней с момента принятия решения (Порядок 3), *15 рабочих* дней с момента принятия решения (Порядки 4, 5, 6). Срок перечисления субсидии – *30 календарных* дней с момента подписания соглашения (Порядок 4).

Таким образом, на момент проведения экспертизы Постановление не соответствует требованиям федерального законодательства и требует доработки с учетом требований полноты правового регулирования.

Текст Постановления опубликован на официальном сайте Правительства Севастополя sevastopol.gov.ru 16.02.2017.

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 в пунктах 1, 2, 4, 6-8, 10, 11 экспертного заключения. На основании подпунктов «а», «ж», «и» пункта 3, подпунктов «а», «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, отсутствие или неполнота административных процедур, нормативные коллизии, наличие завышенных требований к лицу и юридико-лингвистическая неопределенность являются коррупциогенными факторами.

Таким образом, на момент проведения правовой и антикоррупционной экспертиз Постановление не соответствует Конституции Российской Федерации, нормам федерального законодательства и содержит коррупциогенные факторы.

На основании вышеизложенного, требований части 2 статьи 15, частей 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, а также в целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагаем привести Постановление в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Просим сообщить о результатах рассмотрения данного экспертного заключения.

Заместитель начальника

Главного управления Н.Б. Черненкова