



Прокуратура
Российской Федерации

Прокуратура
Красноярского края

пр. Мира, 32, г. Красноярск,
Красноярский край, 660049

12.03.2020 № 41-19-2020

На № _____

Председателю
Законодательного Собрания
Красноярского края

Свиридову Д.В.

Уважаемый Дмитрий Викторович!

Прокуратурой края изучен проект закона края «О краевых социальных грантах», внесенный Правительством края (вх. № 10829-194ПЗ).

Отдельные положения законопроекта не в полной мере соответствуют действующему законодательству, не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования, содержат коррупциогенные факторы.

Так, законопроектом предусмотрен новый механизм предоставления краевых социальных грантов через оператора краевых социальных грантов - некоммерческую организацию, созданную Правительством края в целях осуществления деятельности, направленной на обеспечение реализации краевой грантовой программы и предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям грантов для реализации социальных проектов.

Согласно положениям законопроекта (пункты 3, 4 статьи 9) в соответствии с законом края о краевом бюджете оператору краевых социальных грантов предоставляется из краевого бюджета субсидия на обеспечение реализации краевой грантовой программы и предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям грантов для реализации социальных проектов. Условия и порядок предоставления субсидии, а также порядок возврата субсидии в случае нарушения условий, установленных при ее предоставлении, и порядок представления отчетности устанавливаются Правительством края.

Согласно подпункту 9.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федерального закона № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет

БД № 002830

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ	
13 МАР 2020	
Вход №	1840
час.	мин.

средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства), организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства).

Абзацами первым и вторым пункта 3 статьи 26.11 Федерального закона № 184-ФЗ установлено, что в целях осуществления полномочий, указанных в пункте 2 статьи 26.3 (в том числе полномочия по решению вопросов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, указанного в подпункте 9.1) настоящего федерального закона, могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации. Функции и полномочия учредителя в отношении указанных предприятий, учреждений и организаций осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют предмет и цели деятельности указанных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, заслушивают отчеты об их деятельности, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В то же время законопроектом не регулируются предусмотренные абзацем вторым пункта 3 статьи 26.11 Федерального закона № 184-ФЗ вопросы, в том числе порядок назначения и увольнения руководителя созданной Правительством края организации, а также отсутствуют ссылки на иные краевые законы, которыми такой порядок установлен.

В тексте законопроекта и материалах к нему не определена организационно-правовая форма некоммерческой организации - оператора краевых социальных грантов (фонд, учреждение либо иная предусмотренная законом форма создания некоммерческой организации). Однако действующим федеральным законодательством регулирование бюджетных правоотношений (в том числе вопросы предоставления бюджетных средств некоммерческим организациям) осуществляется в зависимости от организационно-правовой формы юридического лица.

В частности, согласно пункту 2 статьи 123.21 Гражданского кодекса РФ учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением (пункт 1 статьи 123.22 Гражданского кодекса РФ). Согласно абзацу 2 пункта 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ государственное задание формируется для бюджетных и автономных учреждений, а также казенных учреждений, определенных в соответствии с

решением органа государственной власти (государственного органа), осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств.

При этом в силу статей 69.1, 78.1 (абзац первый пункта 1), 161 Бюджетного кодекса РФ финансовое обеспечение выполнения бюджетным и автономным учреждениями государственного (муниципального) задания осуществляется путем предоставления им субсидий на указанные цели, а финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

В соответствии с абзацами вторым, четвертым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели. Порядок определения объема и условия предоставления таких субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченными ими органами государственной власти (государственными органами).

Пунктом 2 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными учреждениями. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или нормативными правовыми актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанные нормативные правовые акты должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и содержать положения об обязательной проверке главным распорядителем бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами государственного финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями, не являющимися государственными учреждениями.

Согласно пункту 3 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ при предоставлении субсидий, указанных в пункте 2 настоящей статьи, обязательными условиями их предоставления, включаемыми в договоры о предоставлении субсидий и (или) в нормативные правовые акты, регулирующие порядок их предоставления, и договоры (соглашения), заключенные в целях исполнения обязательств по данным договорам (соглашениям), являются согласие их получателей и лиц, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями), на осуществление главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидии, и органами государственного финансового контроля проверок соблюдения ими условий, целей и порядка предоставления субсидий и запрет приобретения за счет полученных средств иностранной валюты.

В силу абзаца первого пункта 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ в законе о бюджете могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями, грантов в форме субсидий. Порядок предоставления указанных субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации, если данный порядок не определен решениями, предусмотренными абзацем первым настоящего пункта, устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которые должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации.

С учетом приведенных положений федерального законодательства, законопроект нуждается в доработке, в частности, в части регулирования порядка определения объема предоставления субсидии.

Также законопроектом не урегулированы вопросы обеспечения оператором краевых социальных грантов целевого расходования субсидии, не предусмотрена обязанность оператора по предоставлению соответствующих отчетов, не ясно, в каком порядке будет осуществляться контроль за использованием средств субсидии.

Между тем, согласно пояснительной записке, законопроект разработан исходя из принципов и подходов, применяемых на федеральном уровне, в частности, содержащихся в Указе Президента Российской Федерации от 30.01.2019 № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества».

В пункте 8 Положения о грантах Президента Российской Федерации, утвержденного названным Указом (далее – Положение), содержатся положения об обеспечении некоммерческой организацией целевого расходования субсидии и предоставлении соответствующего отчета.

В законопроекте не учтены нормы пункта 2 Положения, устанавливающие конкретные направления деятельности некоммерческих организаций, которым предоставляются гранты. При этом предусмотрено, что краевой социальный грант предоставляется для реализации социальных проектов, направленных на решение социальных проблем, развитие гражданского общества, отдельных вопросов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина (пункт 1 статьи 2). Не ясно, в каком порядке и по каким критериям будут определяться «отдельные вопросы» в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, на развитие которых предоставляются краевые социальные гранты.

Кроме того, содержащееся в пункте 1 статьи 2 законопроекта понятие социального проекта не соответствует аналогичному понятию, установленному подпунктом «б» пункта 1 статьи 2 Закона края от 07.02.2013 № 4-1041 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Красноярском крае», в определении которого отсутствует

формулировка «отдельные вопросы в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», вызывающая неоднозначное толкование.

В пункте 1 статьи 2 законопроекта при определении понятия «оператор краевых социальных грантов» указано, что это некоммерческая организация создана в целях осуществления деятельности, направленной на обеспечение реализации краевой грантовой программы и предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям грантов для реализации социальных проектов. Аналогичные положения содержатся в пункте 3 статьи 9 законопроекта, предусматривающем предоставление оператору из краевого бюджета субсидии на обеспечение реализации краевой грантовой программы и предоставления социально ориентированным некоммерческим организациям грантов для реализации социальных проектов.

Вместе с тем пунктом 2 статьи 7 законопроекта определено, что краевая грантовая программа уже включает в себя мероприятия по предоставлению грантов, в связи с чем, приведенные положения содержат внутренние противоречия.

Законопроектом (пункт 1 статьи 3) предусмотрено деление социальных проектов на территориальные и партнерские в целях решения проблем муниципальных районов и (или) городских округов.

Однако в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ) местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Пунктом 1 статьи 31 Устава края предусмотрено, что для целей осуществления местного самоуправления на территории края образуются муниципально-территориальные единицы - муниципальные образования: городские округа, муниципальные округа, муниципальные районы, поселения (городские и сельские).

В силу положений абзаца 6 части 1 статьи 2, пункта 3.2 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ основным отличием муниципального округа от муниципального района является отсутствие на территории округа поселений со статусом муниципальных образований, самостоятельных органов местного самоуправления и межселенной территории. Муниципальные округа наделяются перечнем полномочий по решению вопросов местного значения, установленных статьей 16 Федерального закона № 131-ФЗ для городских округов.

В связи с вступлением в силу законов края от 05.12.2019 № 8-3431 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Пировского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа», от 19.12.2019 № 8-3522 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Шарыповского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального

образования статусом муниципального округа», от 20.02.2020 № 9-3646 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Тюхтетского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» на территории Красноярского края статус муниципальных районов утратили Пировский, Шарыповский и Тюхтетский районы, поселения, ранее входившие в их состав, объединились во вновь образованные муниципальные образования со статусом муниципальных округов.

Законопроектом не предусмотрена реализация социальных проектов в муниципальных округах. При этом не ясно, каковы причины таких исключений.

Пунктом 1 статьи 3 законопроекта предусмотрено, что партнерские социальные проекты направлены на решение проблем нескольких (трех и более) муниципальных районов и (или) городских округов края.

В то же время формулировка пункта 2 статьи 4 законопроекта, устанавливающая требования к получателям гранта на реализацию партнерского социального проекта, является неопределенной. В частности, не ясно, с каким количеством «иных» социально ориентированных некоммерческих организаций должны быть заключены соглашения о сотрудничестве (об участии в реализации партнерского социального проекта), необходимо заключение одного, двух либо более таких соглашений, должны ли данные организации быть зарегистрированы и осуществлять деятельность в каждом муниципалитете, в котором планируется реализация партнерского социального проекта.

Неопределенным является предусмотренный законопроектом порядок предоставления грантов (статья 5).

Так, неопределенной является формулировка пункта 3 статьи 5 законопроекта о распределении грантов на реализацию территориальных социальных проектов по территориальному принципу. Не ясно, что понимается под «территориальным принципом», «расчетом пропорционально численности населения», «соответствующими муниципальными образованиями», по каким критериям отбираются муниципальные образования, в каком порядке осуществляется распределение грантов.

В соответствии с пунктом 4 статьи 5 законопроекта порядок и условия проведения конкурса определяются Правительством края.

Одновременно пунктом 5 статьи 5 законопроекта предусмотрены полномочия оператора по разработке конкурсной документации, которой определяются требования к заявке на участие в конкурсе и документам, представляемым вместе с ней, сроки для подачи заявок для участия в конкурсе, порядок допуска к участию в конкурсе, требования к участникам конкурса, сроки проведения отдельных этапов конкурса, критерии определения победителя конкурса, то есть фактически определяется порядок и условия проведения конкурса.

В связи с чем, в законопроекте закреплены дублирующие полномочия Правительства края и оператора, что создает необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителя.

При этом пунктами 6, 7 статьи 5 законопроекта предусмотрены полномочия оператора по определению перечня номинаций (направлений) конкурса), опубликованию объявления о проведении конкурса, конкурсной документации, примерной формы договора о предоставлении гранта, информации о результатах конкурса и списков получателей грантов с указанием социальных проектов. Однако не ясно, в каком порядке данные полномочия реализуются оператором, будут ли данные процедуры включены в предусмотренный пунктом 4 статьи 5 законопроекта порядок проведения конкурса, определяемый Правительством края. Аналогичные замечания к пункту 2 статьи 7, пункту 2 статьи 9 законопроекта – не ясно, в каком порядке будет осуществляться проведение экспертизы социальных проектов, представленных на конкурсы.

Также не ясно, в каком порядке осуществляется согласование оператором с Советом по краевым социальным грантам конкурсной документации, перечня номинаций (направлений) конкурса, решения о победителях конкурса, размера грантов (статьи 5, 6 законопроекта), а также последствия несогласования Советом по краевым социальным грантам указанной документации.

Законопроектом не определён порядок принятия решения о победителях конкурса, размерах выделяемых грантов и заключения с победителем конкурса договора о предоставлении гранта, в том числе не определены критерии оценки проектов для получения краевого социального гранта и критерии определения победителя.

При этом из положений статьи 6 законопроекта не понятно, что в данной норме понимается под «определением размера грантов», и если это самостоятельная процедура, не предусмотренная статьей 5 законопроекта, то кем и в каком порядке определяется размер выделяемых грантов.

Законопроектом (статья 6) предлагается существенно увеличить предельные размеры краевых социальных грантов (для партнерских грантов – с 1,5 млн руб. до 3 млн руб., для территориальных долгосрочных грантов – с 750 тыс. руб. до 2 млн руб., для территориальных долгосрочных грантов – с 350 тыс. руб. до 500 тыс. руб.). Однако в материалах к законопроекту отсутствует обоснование предлагаемых предельных размеров грантов, в том числе основания для их увеличения по отношению к размерам, установленным Законом края от 05.12.2013 № 5-1908 «О краевых социальных грантах». При этом в финансово-экономическом обосновании к законопроекту не указано на необходимость увеличения объема расходов на предоставление краевых социальных грантов.

С учетом изложенного, не ясно каким образом при росте предельных размеров грантов будет обеспечено достижение цели, указанной в пояснительной записке – сохранение прежнего числа заявок в конкурсе (более 500) и привлечение к участию большего количества начинающих социально ориентированных некоммерческих организаций из муниципальных образований края.

Положения статьи 7 законопроекта о разработке краевой грантовой программы также являются неопределенными.

Так, в соответствии с пунктом 3.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ по вопросам, указанным в пункте 2 настоящей статьи, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Согласно положениям статьи 179 Бюджетного кодекса РФ государственные программы субъекта Российской Федерации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Аналогичные положения установлены в статье 16 Закона края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае».

Статьей 7 законопроекта предусмотрено, что краевая грантовая программа утверждается органом исполнительной власти края, уполномоченным Правительством края, включает в себя мероприятия по предоставлению грантов.

С учетом вышеприведенных требований законодательства, не ясны правовая природа краевой грантовой программы, которая не является государственной программой края, ее место в системе правовых актов края, основания разработки данного правового акта (предусматривающего предоставление бюджетных средств и комплекс мероприятий по взаимодействию граждан, организаций и органов государственной власти края) оператором - некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Не ясно, должен ли соответствовать предусмотренный пунктом 4 статьи 5 законопроекта правовой акт Правительства края, определяющий порядок и условия проведения конкурса, положениям краевой грантовой программы об организации и проведении конкурсов, утверждаемой органом исполнительной власти края, уполномоченным Правительством края.

Пунктом 3 статьи 9 законопроекта предусмотрено, что расходы на проведение экспертизы социальных проектов, мониторинга и оценки результатов их реализации, оценки эффективности краевой грантовой программы не могут составлять более 15 процентов общего объема субсидии.

Однако учитывая, что мониторинг реализации социальных проектов и оценка результатов реализации социальных проектов осуществляется оператором (статья 9), а также то, что законопроектом предусмотрены и иные расходные мероприятия по реализации краевой грантовой программы, не

связанные непосредственно с расходами на предоставление грантов и осуществляемые оператором (организация и проведение конкурсов, информационное, консультационное и методическое обеспечение проведения конкурсов), на которые ограничение по расходованию средств субсидии не распространяется, подобное правовое регулирование может повлиять на размер предоставляемых социально ориентированным некоммерческим организациям грантов, поскольку не исключает осуществление указанных расходов за счет средств субсидии.

Положения статьи 10 законопроекта о мониторинге реализации социальных проектов, который осуществляется оператором за счет средств субсидии (статья 9 законопроекта), также являются неопределенными и требуют доработки. В частности, пунктом 3 статьи 10 предлагается установить, что мониторинг осуществляется путем направления оператором запросов получателям грантов о предоставлении сведений по предмету мониторинга. Однако не ясно, с какой периодичностью направляются данные запросы и как направление запросов позволит обеспечить достижение цели мониторинга – повышение эффективности использования гранта.

Законопроектом не определено, кем и в каком порядке осуществляется оценка эффективности краевой грантовой программы, проведение которой предусмотрено за счет средств субсидии (пункт 3 статьи 9 законопроекта).

В силу пункта 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» неясность и неоднозначное толкование правовой нормы является основанием для ее признания противоречащей законодательству и недействующей.

Реализация нормотворческих полномочий предполагает соблюдение требований, предъявляемых федеральным законодателем к форме и содержанию правовой нормы, имея в виду требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П, от 17.06.2004 № 12-П, от 29.06.2004 № 13-П).

Согласно статье 28 Бюджетного кодекса РФ бюджетная система Российской Федерации основана в том числе на принципах эффективности использования бюджетных средств, прозрачности (открытости), адресности и целевого характера бюджетных средств.

Более того, отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения; возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для организаций по усмотрению государственных органов или организаций (их должностных лиц); отсутствие

порядка совершения государственными органами или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае; употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера относятся к коррупциогенным факторам, предусмотренным подпунктами «а», «в», «ж» «и» пункта 3, подпунктом «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, - широта дискреционных полномочий, выборочное изменение объема прав, отсутствие или неполнота административных процедур, нормативные коллизии, юридико-лингвистическая неопределенность.

Предлагаю учесть настоящие замечания при рассмотрении законопроекта и сообщить в прокуратуру края о результатах рассмотрения.

И.о. прокурора края -
первый заместитель прокурора края

государственный советник
юстиции 3 класса

А.Г. Блошкин