



СОЮЗ «ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»
UNION «CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION»

пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 907/08

«17» ноября 2017г.

Министерство
экономического развития
Ростовской области

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам антикоррупционной экспертизы проекта
постановления Правительства Ростовской области «О внесении изменений в
постановление Правительства Ростовской области от 15.11.2012 № 1021»

Союзом «Торгово-промышленная палата Ростовской области» (свидетельство Министерства юстиции Российской Федерации об аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность, от 20.11.2014 № 2046) в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96, проведена антикоррупционная экспертиза проекта постановления Правительства Ростовской области «О внесении изменений в постановление Правительства Ростовской области от 15.11.2012 № 1021» (далее – проект постановления).

Проект постановления подготовлен Министерством экономического развития Ростовской области. Поводом для производства экспертизы явилось размещение проекта постановления на официальном портале Правительства Ростовской области (<http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=90180&mid=122181&itemid=3025>).

Проектом постановления Положение о порядке предоставления субсидии на обеспечение деятельности автономной некоммерческой организации «Центр координации поддержки экспортоориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства Ростовской области» (приложение к постановлению Правительства Ростовской области от 15.11.2012 № 1021) изложено в новой редакции (далее – Положения о предоставлении субсидии или Положение).

Положение о предоставлении субсидии «устанавливает порядок предоставления субсидии на обеспечение деятельности автономной некоммерческой организации «Центр координации поддержки экспортоориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства Ростовской области» (далее – АНО «Центр поддержки экспорта») в рамках подпрограммы «Развитие международного, межрегионального сотрудничества и поддержка экспортной деятельности в Ростовской области» государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Ростовской области от 25.09.2013 № 599» (пункт 1.1).

В силу пункта 1.2 Положения субсидия предоставляется АНО «Центр поддержки экспорта» на обеспечение деятельности в целях оказания услуг по предоставлению информационно-аналитической, консультационной и организационной поддержки внешнеэкономической деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, содействия их выходу на иностранные рынки.

Не учитывается, что законодательству Российской Федерации известны различные способы выхода субъектов хозяйственной деятельности на иностранные рынки (экспорт, инвестирование за рубежом, образование филиалов и представительств, заключение лицензионных соглашений, производственная кооперация и др.).

Таким образом, данный пункт Положения допускает предоставление субсидии АНО «Центр поддержки экспорта» на цели, не связанные с реализацией подпрограммы «Развитие международного, межрегионального сотрудничества и поддержка экспортной деятельности в Ростовской области» государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Ростовской области от 25.09.2013 № 599.

Возможности министерства экономического развития Ростовской области по предоставлению субсидии и АНО «Центр поддержки экспорта» - по использованию бюджетных средств в этой связи ничем не ограничиваются и определяются ими самостоятельно.

Создается нормативная коллизия в определении целевого назначения субсидии.

Диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций, возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для индивидуальных предпринимателей и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) в силу подп. «б», «в», «и» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96) (далее – Методика) отнесены к коррупциогенным факторам.

В этой связи необходимо цели предоставления субсидии привести в соответствие с государственной программой Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Пунктом 1.4 Положения установлено, что субсидия предоставляется за счет средств областного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных министерству.

Отсюда следует, что Положение предусматривает возможность ограничения размера субсидии не только пределами бюджетных ассигнований, но и лимитами бюджетных обязательств, предусмотренных министерству экономического развития Ростовской области.

Согласно действующему законодательству автономные и бюджетные учреждения финансируются нормативно-затратным методом (предоставлением субсидий).

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (Бюджетный кодекс) установлено, что бюджетные ассигнования это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Соответственно, бюджетные обязательства - расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Согласно статье 69 Бюджетного кодекса расходы бюджета осуществляются путем ассигнований, к числу которых отнесены и предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг (абзац пятый).

Пунктом 2 статьи 78 Бюджетного кодекса установлено, что субсидии предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

Пунктом 21 части 1 статьи 5 Областного закона Ростовской области от 26.12.2016 N 836-ЗС (ред. от 19.10.2017) "Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" (принят ЗС РО 22.12.2016) (далее – Закон о бюджете Ростовской области) в соответствии с пунктом 2 статьи 179 Бюджетного кодекса закреплено предоставление субсидии автономной некоммерческой организации "Центр координации поддержки экспортоориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства Ростовской области" на обеспечение деятельности в рамках подпрограммы "Развитие международного, межрегионального сотрудничества и поддержка экспортной деятельности в Ростовской области" государственной программы Ростовской области "Экономическое развитие и инновационная экономика".

Бюджетное законодательство исходит из планирования и распределения бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям, группам и подгруппам расходов (приложения 14, 15, 16 к Закону о бюджете Ростовской области).

Отсюда следует, что соответствующими целевыми статьями расходов бюджета Ростовской области предусмотрены бюджетные ассигнования на предоставление субсидии АНО «Центр поддержки экспорта» в рамках реализации государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика», размер таких бюджетных ассигнований определен законом и не зависит от иных бюджетных обязательств министерства экономического развития.

В силу принципа адресности и целевого характера бюджетных средств (статья 38 Бюджетного кодекса) министерство экономического развития должно довести бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

В отмеченной части пункт 1.4 Положения допускает возможность нецелевого использования бюджетных ассигнований, что в силу подп. «а» пункта 3 Методики отнесено к коррупциогенным факторам.

В соответствии с пунктом 2.1 Положения, формой заявки (приложение к Положению) целью обращения АНО «Центр поддержки экспорта» в министерство экономического развития выступает рассмотрение возможности предоставления субсидии на обеспечение деятельности некоммерческой организации.

Вместе с тем, само по себе «рассмотрение возможности предоставления субсидии» не выступает целью обращения юридического лица в министерство. Целью обращения в министерство во всех случаях выступает предоставление субсидии для обеспечения деятельности некоммерческой организации по реализации государственной программы Ростовской области.

Рассмотрение заявки и представленных документов является только одним из способов достижения такой цели.

В этой связи и министерство обязано не только рассмотреть заявку, но и предоставить субсидию в соответствии с требованиями Закона о бюджете Ростовской области и Положения.

Пунктом 2.6 Положения предусмотрено, что в течение 5 рабочих дней со дня регистрации заявки министерство передает ее в созданную министерством рабочую группу по предоставлению субсидии автономной некоммерческой организации «Центр координации поддержки экспортоориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства Ростовской области» (далее – рабочая группа).

Секретарь рабочей группы в течение 10 рабочих дней со дня получения заявки организует ее рассмотрение рабочей группой (пункт 2.7 Положения).

Из пункта 2.9 Положения следует, что министерство заключает с АНО «Центр поддержки экспорта» договор о предоставлении субсидии в течение 10 рабочих дней со дня принятия решения рабочей группой.

Правовое положение образуемой рабочей группы не ясно. К числу органов власти и управления Ростовской области рабочая группа не относится, структурным подразделением министерства она также не является.

Правовые основания передачи прав и обязанностей министерства экономического развития по реализации Закона о бюджете Ростовской области, рассмотрению заявки, принятию решения о предоставлении субсидии рабочей группе отсутствуют. Установление зависимости действия (бездействия) министерства как органа государственной власти и распорядителя бюджетных средств от решений такой рабочей группы на законе не основано.

Образование министерством рабочей группы с передачей ей права на принятие решения о предоставлении (непредоставлении) субсидии предоставляет министерству необоснованно широкие пределы усмотрения, направлено на освобождение министерства от ответственности за принимаемые решения, нарушает компетенцию министерства как органа власти и распорядителя (главного распорядителя) бюджетных средств, что также создает условия для проявления коррупции (подп. «а», «д», «ж» пункта 3 Методики).

В силу пункта 2.10 Положения министерство экономического развития как получатель бюджетных средств устанавливает в договоре показатели результативности предоставления субсидии.

Не учитывается, что субсидия предоставляется на обеспечение деятельности некоммерческой организации в рамках подпрограммы «Развитие международного, межрегионального сотрудничества и поддержка экспортной деятельности в Ростовской области» государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика».

В соответствии с пунктом 2.1 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ростовской области (утверждена Постановлением Правительства РО от 31.07.2013 N 485 в ред. от

18.08.2017) государственные программы разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития Ростовской области, определенными стратегией социально-экономического развития Ростовской области с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

При формировании целей, задач и основных мероприятий, а также характеризующих их целевых показателей (индикаторов) учитываются объемы соответствующих источников финансирования, включая бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, внебюджетные источники, а также иные инструменты государственной политики, влияющие на достижение результатов государственной программы.

Таким образом, значения целевых показателей (индикаторов) государственных программ не могут определяться самостоятельно одним из исполнителей (соисполнителей) государственной программы, тем более ставиться в зависимость от их усмотрения.

Такие целевые показатели не могут устанавливаться и договором о предоставлении субсидии, поскольку до настоящего времени в теории и практике отсутствует даже единообразие в отнесении таких договоров к регулированию гражданским, бюджетным или административным законодательством.

В качестве обоснования размера субсидии заявитель представляет в министерство утвержденную смету расходования субсидии (пункт 2.1 Положения).

По смыслу данного пункта, такая смета должна представляться заранее, до наступления очередного финансового года.

Осуществляя правовое регулирование порядка предоставления субсидии на обеспечение деятельности АНО «Центр поддержки экспорта», Положение не содержит указания на ключевые параметры: сроки обращения

за предоставлением субсидии (направления заявки по установленной форме), предоставления субсидии, наличие взаимосвязи между сроками предоставления субсидии и достижением целевых показателей ее результативности.

При таком подходе не обеспечивается принцип планирования бюджетных ассигнований (статья 174.2 Бюджетного кодекса).

Отмеченные неопределенность оснований и условий принятия решений министерством экономического развития, неполнота административных процедур создают условия для коррупционных проявлений и согласно подп. «а», «д» пункта 3 Методики отнесены к коррупциогенным факторам.

Президент



Н.И.Присяжнюк