

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**  
**по результатам экспертно-аналитического мероприятия**  
**«Проведение мониторинга и анализа законодательных и иных**  
**нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных**  
**нормативных правовых актов на предмет выявления коррупционных**  
**положений, а также для установления противоречий и пробелов**  
**в законодательстве Российской Федерации»**

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:** пункт 2.14.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

**Цель экспертно-аналитического мероприятия**

Осуществление мониторинга и анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, а также для установления противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации. При установлении недостатков, противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации подготовка предложений по их устранению.

**Предмет экспертно-аналитического мероприятия**

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, влияющие на формирование и исполнение федерального бюджета; материалы и итоги проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Российской Федерации; информационные ресурсы Счетной палаты Российской Федерации.

**Объекты экспертно-аналитического мероприятия (по запросам)**

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Министерство финансов Российской Федерации;

Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации;

Управление делами Президента Российской Федерации;

Федеральное казначейство;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;

иные федеральные органы государственной власти.

**Исследуемый период деятельности:** 2008 и 2009 годы.

**Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:** с 27 апреля по 25 декабря 2009 года.

**Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

Коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, серьезно затрудняет функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социально-экономических преобразований и вызывает в российском обществе недоверие к государственным институтам. Из-за коррупции значительно снижается эффективность государственного управления.

Неслучайно в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года коррупция названа «социальным злом» и «одним из главных барьеров на пути нашего развития». Подчеркнуто, что борьба с коррупцией должна вестись по всем направлениям, в том числе «в направлении совершенствования законодательства Российской Федерации».

Причины коррупционных проявлений в органах государственной власти обусловлены рядом негативных социальных факторов экономического, идеологического и духовно-нравственного характера, а также недостатками в деятельности органов государственной власти, осуществляющих противодействие коррупции. Условия для коррупции создаются неполнотой и бессистемностью нормативной правовой базы противодействия коррупции, а также дефектами правовых норм, оставляющими простор для коррупционных проявлений. Борьба с коррупцией осложняется несовершенством законодательства, которое, зачастую, проявляется в неопределенности, избыточности и противоречивости нормативных правовых актов, а также в отсутствии стабильности правовых норм.

За последнее время по инициативе Президента Российской Федерации Д. А. Медведева был принят ряд принципиально важных документов в сфере борьбы с коррупцией, в том числе Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 года № Пр-1568, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также пакет антикоррупционных поправок к действующим нормативным правовым актам Российской Федерации, регламентирующим деятельность публичных должностных лиц.

Одной из действенных профилактических антикоррупционных мер, определенной Национальным планом противодействия коррупции, является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, которая призвана устранять условия для коррупции на ранней стадии разработки новых правовых норм. Экспертиза проводится в целях выявления и последующего устранения положений нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для проявления коррупции.

Очевидно, что качество проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в первую очередь определяется состоянием того правового поля, в рамках которого она осуществляется. Поэтому вполне логичным и обоснованным является проведение в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия анализа существующей нормативной правовой базы на предмет установления ее системности, соответствия современным требованиям и потребностям общества, а также наличия и достаточности полномочий государственных органов власти по его проведению и возможности участия в нем граждан, наделенных соответствующими конституционными правами. Немаловажное значение имеет и определение направлений совершенствования методологического обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы законодательства.

При выборе нормативных правовых актов для осуществления их оценки на коррупциогенность учитывалось общепризнанное мнение, что наибольший коррупционный потенциал имеют нормативные правовые акты в таких публичных отраслях права, как административное, финансовое и таможенное право. Весьма актуальной является антикоррупционная экспертиза тех нормативных правовых актов, которые регулируют контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномо-

нов государственной власти во взаимоотношениях с гражданами и негосударственными юридическими лицами, а также порядок и сроки реализации этих полномочий.

В экономической сфере наиболее вероятными источниками коррупции являются антимонопольное законодательство (в связи с широкими полномочиями антимонопольного ведомства в отношении ряда хозяйствующих субъектов) и законодательство о банкротстве (в связи с несовершенством процедуры банкротства). Одним из источников коррупции являются нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, связанные с распределением бюджетных средств. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, практика прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего закупки для государственных и муниципальных нужд, свидетельствует о том, что в этой сфере существуют серьезные предпосылки для коррупционных проявлений. Это же подтверждают результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации (далее - Счетная палата). По этой причине оценке законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд в рамках данного экспертно-аналитического мероприятия уделено особое внимание.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия мы исходили из того, что антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов целесообразно проводить не только на стадии подготовки, но и на стадии их принятия, а также на стадии реализации по результатам мониторинга применения. Только такой комплексный подход позволяет снизить общую коррупциогенность законодательства.

Особое внимание уделено анализу законодательных и иных нормативных правовых актов с целью установления пробелов и противоречий в законодательстве Российской Федерации. Это связано с тем, что законодательный пробел является одним из существенных дефектов правового регулирования. Пробелы в законе приводят к таким его толкованиям и применению, которые нарушают или могут нарушить конкретные конституционные права граждан России.

Основным нормативным и методологическим критерием оценки пробелов в нормативных правовых актах является Конституция Российской Федерации с заключенными в ней принципами юридического равенства (справедливости), верховенства права, правового государства, соразмерности (пропорциональности), баланса конституционно защищаемых ценностей, правовой определенности, недопустимости произвольного толкования закона правоприменителем, неприкосновенности собственности, свободы договора, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, соразмерности ограничения прав и свобод, презумпции невиновности, недопустимости повторного наказания за одно и то же правонарушение, надлежащей правовой процедуры, полной и эффективной судебной защиты, разделения властей и обусловленной им системы сдержек и противовесов.

Важная роль в проведении экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов отводится органам государственной власти. В короткие сроки они должны решить задачу оценки на предмет коррупциогенности действующих внутриведомственных нормативных правовых актов. Это имеет исключительное значение, поскольку именно в нормативных правовых актах, принимаемых органами государственной власти, сохраняется высокая доля коррупционных положений. Исходя из этого, проведен анализ мер, принятых федеральными органами государственной власти в целях исключения из нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. В содержательной части данный анализ осуществлялся с позиции определения полноты и результативности принятых мер, а также выявления нерешенных вопросов. Самое пристальное внимание было уде-

лено организации проведения ревизии ранее изданных нормативных правовых актов, приведению их в соответствие с законодательством Российской Федерации. Результаты данного анализа нашли свое обобщенное отражение в четвертом разделе данной аналитической записки и дают представление о комплексности проводимых мероприятий в целях реализации задач, поставленных Президентом Российской Федерации, по совершенствованию законодательства.

Анализ нормативных правовых актов на предмет выявления коррупционных положений, а также для установления противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации осуществлен в рамках компетенции направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы.

При подготовке настоящей аналитической записки были использованы материалы и итоги проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также информация, полученная по запросам от Министерства юстиции Российской Федерации.

**Наличие и состояние нормативно-правовой и методической базы для проведения мониторинга и анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции**

Национальный план противодействия коррупции, Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», принятые в соответствии с ними Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановления Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», от 5 марта 2009 года № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» составляют нормативно-правовую и методическую базу для проведения антикоррупционной экспертизы.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции и Федеральным законом «О противодействии коррупции» мониторинг и анализ нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов на предмет выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (антикоррупционная экспертиза), проводятся в целях профилактики коррупции. Антикоррупционная экспертиза призвана устранять условия для коррупции на ранней стадии разработки новых правовых норм. Ведь одна из проблем заключается в том, что коррупционер не всегда нарушает установленные правовые нормы, а скорее использует в своих личных целях несовершенство законодательства, его пробелы, а также наличие неточных формулировок.

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлены правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Данным законом установлено понятие «коррупциогенный фактор», под которым понимаются положения нормативных правовых актов, устанавливающие: необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил для правопримени-

теля, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Законодательно также определены основные принципы организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в том числе: обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов; оценка нормативных правовых актов во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами; обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов); сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении экспертизы.

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусмотрено, что антикоррупционная экспертиза носит обязательный характер и проводится: прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции (Министерство юстиции Российской Федерации), органами, организациями и их должностными лицами.

Прокуроры в ходе осуществления своих полномочий проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся: прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

Министерство юстиции Российской Федерации проводит антикоррупционную экспертизу: проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации и проектов постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, - при проведении их правовой экспертизы; проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов - при проведении их правовой экспертизы; нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований - при их государственной регистрации; нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - при мониторинге их применения.

Органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. Органы, организации, их должностные лица в случае обнаружения в нормативных правовых актах и проектах

нормативных правовых актов коррупциогенных факторов, принятие мер по устранению которых не относится к их компетенции, информируют об этом органы прокуратуры.

Выявленные в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов коррупциогенные факторы отражаются в требовании прокурора об изменении нормативного правового акта или в обращении прокурора в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации, либо в заключении, составляемом при проведении антикоррупционной экспертизы Минюстом России или иными органами, организациями и их должностными лицами. Заключение носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом, организацией или должностным лицом.

Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» предусмотрено, что институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В заключении, составленном по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, должны быть указаны выявленные в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов.

В целях организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по предупреждению включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявлению и устранению таких положений, постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195 утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее - Правила).

Правилами предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в отношении проектов федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, концепций и проектов технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов федеральных законов, поступивших для подготовки проектов официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, а также проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

Экспертиза на коррупциогенность проводится Министерством юстиции Российской Федерации и аккредитованными им в установленном порядке юридическими и физическими лицами, принявшими решение о ее проведении, в соответствии с методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Министерством юстиции Российской Федерации экспертиза на коррупциогенность проводится при проведении юридической экспертизы проектов вышеуказанных нормативных правовых актов, при проведении правовой экспертизы проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, проектов официальных отзывов и заключений на проекты федеральных законов, проектов поправок к ним, а также при осуществлении государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Результаты экспертизы на коррупциогенность, проводимой Минюстом России, оформляются в соответствии с методикой и отражаются в заключении, подготавливаемом по итогам юридической и правовой экспертизы проектов документов.

Независимая экспертиза на коррупциогенность проводится аккредитованными Минюстом России юридическими лицами и физическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. В отношении проектов документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, независимая экспертиза на коррупциогенность не проводится.

Положение об аккредитации независимых экспертов утверждено приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 31 марта 2009 года № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность».

Для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность федеральный орган исполнительной власти - разработчик проектов документов размещает их на своем официальном сайте в сети Интернет в течение рабочего дня, соответствующего дню их направления на рассмотрение в юридическую службу, либо на согласование в государственные органы и организации, в соответствии с пунктом 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260.

Срок проведения независимой экспертизы на коррупциогенность, устанавливаемый федеральным органом исполнительной власти - разработчиком проектов документов, не может быть меньше срока, установленного для их рассмотрения юридической службой федерального органа исполнительной власти либо заинтересованными государственными органами и организациями. По результатам независимой экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение, оформляемое в соответствии с методикой, которое направляется федеральному органу исполнительной власти - разработчику проекта документа.

Положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность, устраняются на стадии доработки проекта документа структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти - разработчика проекта документа. В случае несогласия федерального органа исполнительной власти с результатами проведенной экспертизы на коррупциогенность федеральный орган исполнительной власти вносит проект документа на рассмотрение Президента Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации с приложением пояснительной записки с обоснованием своего несогласия.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых

и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196 утверждена Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее - Методика).

В Методике определяются правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупциогенных норм. Кроме того, Методикой предусмотрен перечень коррупционных факторов, которыми являются:

1. Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в том числе: широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, принятие нормативного правового акта сверх компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, юридико-лингвистическая неопределенность.

2. Факторы, связанные с наличием правовых пробелов (свидетельствуют об отсутствии правового регулирования некоторых вопросов в проекте документа), в том числе: собственно пробел в правовом регулировании, отсутствие административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур, отсутствие запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), нарушение режима прозрачности информации.

3. Факторы системного характера (факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, - нормативные коллизии). При этом нормативные коллизии определяются как противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае. На наличие такого коррупционного фактора указывает любой вид коллизии, если возможность ее разрешения зависит от усмотрения органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Согласно утвержденной Методике основное правило проведения экспертизы на коррупциогенность сводится к тому, что для обеспечения системности, достоверности и проверяемости ее результатов необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов. По результатам экспертизы составляется экспертное заключение, в котором отражаются все выявленные положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с указанием структурных единиц проекта документа (разделы, главы, статьи, части, пункты, подпункты, абзацы), и соответствующих коррупционных факторов. В экспертном заключении могут быть отражены возможные негативные последствия сохранения в проекте документа выявленных коррупционных факторов. Выявленные при проведении экспертизы на коррупциогенность положения, не относящиеся в соответствии с настоящей Методикой к коррупционным факторам, но которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, указываются в экспертном заключении.

Таким образом, вышеизложенные коррупционные факторы не ограничиваются приведенным в Методике перечнем, несмотря на его исчерпывающий характер. Составителями Методики предлагается лицам, проводящим антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, самим квалифицировать различные нормы, носящие возможные коррупционные факторы, исходя из установленных Правил, имеющих рамочный характер.

Согласно статье 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ федеральными органами исполнительной власти, иными органами и организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в соответствии с настоящим законом в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих органов, и согласно Методике, определенной Правительством Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196).

В соответствии с указанной нормой закона на перечисленные субъекты возложена обязанность разработать и утвердить собственный порядок проведения антикоррупционной экспертизы. В результате система антикоррупционной экспертизы будет сформирована в виде совокупности нормативных правовых актов федерального, местного, муниципального и ведомственного уровней, что по замыслу законодателя способствует профилактике коррупционных преступлений на всех уровнях власти.

Вместе с тем для своевременной корректировки законодательства исключительно важное значение приобретают разработка и внедрение системы мониторинга правоприменения для выявления коррупционных рисков или коррупционных условий применения норм законодательства. Так, в соответствии с подпунктом «а» пункта 7 раздела IV Национального плана противодействия коррупции Министерству юстиции Российской Федерации совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2009 году поручено разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения.

В ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия установлено, что Минюстом России были подготовлены предложения по развитию системы правоприменения в Российской Федерации, одобренные Президентом Российской Федерации, давшим поручение до 30 сентября 2009 года разработать проекты нормативных правовых актов по вопросу создания системы мониторинга правоприменения.

В целях исполнения указанного поручения Минюстом России были разработаны проекты указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

Проект указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» устанавливает систему мониторинга правоприменения в Российской Федерации, предусматривает участие в системе Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, глав местных администраций. Кроме того, проект определяет в качестве инициативных субъектов мониторинга правоприменения Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, институты гражданского общества и средства массовой информации. Функции коорди-

нации деятельности по проведению мониторинга правоприменения проектом данного указа возложены на Министерство юстиции Российской Федерации.

По итогам этой деятельности предполагается подготовка ежегодного доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации, подготавливаемого Минюстом России на основе докладов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и материалов, поступивших от Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации.

Указанный доклад Президенту Российской Федерации ежегодно будет направляться Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство Российской Федерации не позднее 1 июня, а Правительством Российской Федерации представляться Президенту Российской Федерации не позднее 1 июля. Перед направлением Президенту Российской Федерации доклады федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации размещаются ими на их официальных сайтах для публичного обсуждения.

В докладе Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации отражаются выработанные по итогам мониторинга предложения по корректировке законодательства Российской Федерации, учитываемые в дальнейшем при разработке проекта плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Проект указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» согласован с 30 федеральными органами исполнительной власти, поддержан Институтом законодательства Российской Федерации и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации. Отдельные замечания по проекту указа высказаны Генеральной прокуратурой Российской Федерации, ФСБ России, ФСО России, Минкомсвязью России, Минфином России, Минэкономразвития России в части обеспечения дополнительного финансирования из федерального бюджета на выполнение указанной задачи.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее - Методика правоприменения) определяет правила его проведения. Полномочием по разъяснению применения Методики правоприменения наделяется Министерство юстиции Российской Федерации.

Проведение мониторинга правоприменения включает сбор, анализ, обобщение и оценку информации о правоприменении нормативных правовых актов. Определяются показатели, по которым будет проводиться мониторинг правоприменения. При анализе практики применения нормативного правового акта будет использоваться отраслевая, статистическая, социологическая информация, а также информация о действующих нормативных правовых актах, обобщенная высшими судебными органами, органами прокуратуры, антимонопольными органами, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации.

Утверждение Правительством Российской Федерации данного проекта постановления позволит обеспечить проведение на основе Методики правоприменения ежегодного мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, что будет способствовать совершенствованию законодательства в Российской Федерации, противодействию коррупции и защите прав граждан.

Министерством юстиции Российской Федерации в установленном порядке 14 сентября 2009 года внесены в Правительство Российской Федерации проекты указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (письмо Минюста России от 14 сентября 2009 года № 01/11241-АК). Одновременно Минюстом России был направлен доклад Президенту Российской Федерации о ходе работы по созданию системы мониторинга правоприменения в Российской Федерации (письмо от 14 сентября 2009 года № 01/11240-АК).

Согласно письму Аппарата Правительства Российской Федерации от 29 октября 2009 года № П16-36455, проект указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» возвращен на доработку в Министерство юстиции Российской Федерации с учетом замечаний Государственно-правового управления Президента Российской Федерации. Срок доработки проекта установлен до 1 октября 2010 года.

На момент окончания проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия в Минюсте России продолжалась работа по созданию межведомственной рабочей группы по доработке указанного проекта, в состав которой войдут представители Аппарата Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, Минрегиона России, Минфина России, Минэкономразвития России, Института законодательства Российской Федерации и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и Общественной палаты Российской Федерации.

Таким образом, существующая нормативно-правовая и методическая база федерального уровня в целом позволяет осуществлять мониторинг и анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Однако в указанных документах не определен механизм проведения антикоррупционной экспертизы органами государственного финансового контроля и последующего рассмотрения подготовленных ими заключений. В частности, не определены статус и порядок рассмотрения заключений по результатам антикоррупционной экспертизы, проводимой Счетной палатой в части осуществления финансового контроля проектов федеральных законов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или использование федеральной собственности, или влияющие на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Не регламентирована организация такой экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов на возможное наличие признаков коррупции, которые могут быть выявлены в ходе контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой.

Кроме того, нормативные правовые акты, регламентирующие проведение антикоррупционной экспертизы, содержат существенные ограничения для реализации большинством граждан России своих конституционных прав. В частности, положения пункта 2 Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий

для проявления коррупции, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195, определяют необходимость аккредитации в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации физических лиц, принявших решение о проведении экспертизы на коррупциогенность. При этом в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». Значительные ограничения для участия в антикоррупционной экспертизе связаны с основными требованиями и условиями для проведения аккредитации независимых экспертов, которые содержатся в пункте 6 данных Правил в части физических лиц: «наличие высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет». Представляется, что наличие таких требований и условий, предъявляемых для реализации права гражданина на проведение экспертизы на коррупциогенность, не будет способствовать широкому использованию института общественной экспертизы наиболее важных нормативных правовых актов.

**Проведение мониторинга законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции**

Основным нормативным документом, регламентирующим государственные закупки в России, является Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ).

В ходе проведения анализа отдельных статей и пунктов Закона № 94-ФЗ выявлены следующие положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции (коррупционные факторы):

1. Широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц).

Законом № 94-ФЗ не предусмотрено, в каких днях (рабочих или календарных) следует исчислять сроки, установленные частью 3 статьи 24, частью 1 статьи 27, пунктом 6 части 4 и частью 9 статьи 34, частью 2 и частью 6 статьи 36, пунктом 1.1 части 1 статьи 38, частью 3 и пунктом 3.1 части 3 статьи 39, частью 2 статьи 57, а именно:

часть 3 статьи 24 «Заказчик, уполномоченный орган по собственной инициативе или в соответствии с запросом участника размещения заказа вправе принять решение о внесении изменений в конкурсную документацию не позднее чем за пять дней до даты окончания подачи заявок на участие в конкурсе...» При этом срок подачи заявок на участие в конкурсе должен быть продлен так, чтобы со дня опубликования в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте внесенных изменений в конкурсную документацию до даты окончания подачи заявок на участие в конкурсе такой срок составлял не менее чем двадцать дней»;

часть 1 статьи 27 «Срок рассмотрения заявок на участие в конкурсе не может превышать двадцать дней со дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе»;

пункт 6 части 4 статьи 34 «Срок, в течение которого победитель аукциона должен подписать проект государственного или муниципального контракта, должен составлять не менее чем десять дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона или в случае, предусмотренном частью 3 статьи 40 Закона № 94-ФЗ, не менее чем за семь дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона»;

часть 9 статьи 34 «Заказчик, уполномоченный орган по собственной инициативе или в соответствии с запросом участника размещения заказа вправе принять решение о внесении изменений в документацию об аукционе не позднее чем за пять дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе... При этом срок подачи заявок на участие в аукционе должен быть продлен так, чтобы со дня опубликования в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте изменений, внесенных в документацию об аукционе, до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе такой срок составлял не менее чем пятнадцать дней»;

часть 2 статьи 36 «Срок рассмотрения заявок на участие в аукционе не может превышать десять дней со дня окончания подачи заявок на участие в аукционе»;

часть 6 статьи 36 «Государственный или муниципальный контракт может быть заключен не ранее чем через десять дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона»;

пункт 1.1 части 1 статьи 38 «Государственный или муниципальный контракт может быть заключен не ранее чем через десять дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона, а при проведении закрытого аукциона - со дня подписания протокола аукциона»;

часть 3 статьи 39 «Заказчик, уполномоченный орган не позднее чем за двадцать дней до окончания срока подачи заявок на участие в аукционе направляют в письменной форме приглашения принять участие в закрытом аукционе»;

пункт 3.1 части 3 статьи 39 «Заказчик, уполномоченный орган не позднее чем за двадцать дней до окончания срока подачи заявок на участие в аукционе направляют... в уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти»;

часть 2 статьи 57 «Обжалование действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии допускается в любое время размещения заказа, но не позднее чем через десять дней со дня размещения на официальном сайте протоколов оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе... и не позднее чем через семь дней со дня размещения на официальном сайте протокола аукциона».

Указанному коррупционному фактору (широта дискреционных полномочий) в части, касающейся неопределенности сроков, соответствует часть 3 статьи 9 Закона № 94-ФЗ «После определения победителя конкурса, аукциона или победителя в проведении запроса котировок в срок, предусмотренный для заключения государственного или муниципального контракта, заказчик обязан отказаться от заключения контракта с победителем конкурса, аукциона». В данной части не четко определен срок, при котором заказчик обязан отказаться от заключения контракта с победителем конкурса, аукциона.

Указанному коррупционному фактору (широта дискреционных полномочий) в части, касающейся неопределенности условий, соответствуют следующие структурные единицы Закона № 94-ФЗ:

часть 2 статьи 8 «Участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами». Положениями данной части не определены случаи, при которых может быть ограничено участие в размещении заказов, не отражены пункты, разделы, статьи Закона № 94-ФЗ, которыми предусмотрены эти случаи, кроме того, неопределенность обусловлена отсылочной нормой к иным федеральным законам;

пункт 2.1 части 2 статьи 10 «При размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг путем проведения торгов могут выделяться лоты, в отношении которых в извещении о проведении конкурса или аукциона, в конкурсной документации,

документации об аукционе отдельно указываются предмет, начальная (максимальная) цена, сроки и иные условия поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг». Положениями данного пункта не определены иные условия поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, которые должны быть отражены в извещении о проведении конкурса или аукциона, в конкурсной документации, документации об аукционе, кроме указания на предмет, начальную (максимальную) цену, срок;

часть 6 статьи 17 «В случае поступления информации о неисполнении указанными в части 1 настоящей статьи лицами вынесенных в соответствии с частью 9 настоящей статьи предписаний, а также в случае поступления информации о совершении указанными лицами действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения». Неопределенность условий заключается в том, что в данной части не отражено от кого и в каком порядке поступает информация о совершении лицами действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения;

часть 6 статьи 41.1 «При проведении открытого аукциона в электронной форме какие-либо переговоры заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки с участником размещения заказа не допускаются. В случае нарушения указанного положения открытый аукцион может быть признан недействительным по иску заинтересованного лица в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». Положениями данной части не определен порядок, при котором открытый аукцион может быть признан недействительным по иску заинтересованного лица, неопределенность обусловлена отсылочной нормой к иным федеральным законам.

2. Определение компетенции по формуле «вправе» - диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций.

Указанному коррупционному фактору соответствуют более 60 структурных единиц Закона № 94-ФЗ, в том числе: части 2 и 3 статьи 2, часть 1 статьи 6, части 2 и 9 статьи 7, части 2, 3 и 6 статьи 11, часть 3 статьи 12, часть 7 статьи 13, части 6 и 9 статьи 17, части 3, 4.1 и 5 статьи 21, часть 4.1 статьи 22, подпункт 15.2 пункта 15 части 4 статьи 22, часть 3 статьи 24, пункт 4.1 части 4 статьи 28, часть 2 и пункт 3.1 части 3 статьи 29, часть 1 статьи 31, часть 2 статьи 32, часть 9 статьи 34, часть 2 статьи 38, части 1 и 2 статьи 40.

3. Согласно части 4 статьи 10 Закона № 94-ФЗ размещение заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, в том числе автомобильных дорог, временных построек, киосков, навесов и других подобных построек, для государственных или муниципальных нужд осуществляется путем проведения аукциона. Размещение заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, осуществляется путем проведения конкурса или аукциона.

В отношении текущего ремонта объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд вопрос о способе размещения заказа в Законе № 94-ФЗ не урегулирован, что является правовым пробелом и способствует созданию условий для проявления коррупции.

Результаты проведенного анализа Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» позволяют констатировать, что многочисленные изменения и дополнения, которые за последние годы были в него внесены, не привели к устранению большинства коррупционных рисков, связанных с государственными закупками. В интересах кардинального решения проблемы борьбы с коррупцией в сфере

государственных закупок целесообразно рассмотреть вопрос о разработке Кодекса государственных и муниципальных закупок. Принятие данного Кодекса позволит создать нормативную правовую основу для регулирования процесса формирования государственного заказа, процедуры размещения государственного заказа, заключения государственного контракта и контроля его исполнения.

В целях выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, проведен анализ Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 14 ноября 2007 года № 379 (далее - Административный регламент ФАС России по рассмотрению жалоб), разработанного, в том числе, на основании Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также анализ Административного регламента Федерального казначейства по исполнению государственной функции по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации, по итогам размещения заказов, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 28 мая 2007 года № 47н (далее - Административный регламент Федерального казначейства по ведению реестра государственных контрактов). Указанные административные регламенты разработаны на основании Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 (далее - Порядок разработки и утверждения административных регламентов).

В результате проведения анализа Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб выявлены следующие положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции.

Пунктом 3.14 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «При поступлении жалобы необходимо проверить ее на соответствие требованиям, установленным Законом № 94-ФЗ, а также положениям Регламента». В данном пункте не изложены требования, на соответствие которых необходимо проверить поступившую жалобу.

Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «б» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 3.14 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

Пунктом 3.20 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «В уведомлении о рассмотрении жалобы, направляемом Заказчику, ФАС России (территориальный орган) вправе в соответствии с частью 4 статьи 60 Закона о размещении заказов установить обязательное для исполнения требование о приостановлении размещения заказа до рассмотрения жалобы по существу».

Вместе с тем согласно подпункту «б» пункта 8 раздела 3 Методики определение компетенции по формуле «вправе» (диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций) является коррупционным фактором.

В соответствии с пунктом 3.22 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб участники размещения заказа, права и законные интересы которых непосредственно затрагиваются в результате рассмотрения жалобы, вправе направить в ФАС России возражение на жалобу не позднее чем за 2 рабочих дня до дня рассмотрения жалобы или представить непосредственно на заседание Комиссии ФАС России, а в соответствии с пунктом 3.23 ФАС России рассматривает жалобу по существу и возражение на жалобу в течение 5 рабочих дней со дня поступления жалобы, то есть в указанных пунктах Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб существует нормативная коллизия, выражающаяся в несоответствии сроков представления возражения на жалобу участниками размещения заказа и рассмотрения ее ФАС России.

Согласно подпункту «а» пункта 8 раздела 3 Методики неопределенность сроков, противоречия, в том числе внутренние, между нормами, а также возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), являются коррупционными факторами.

Пунктом 3.28 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «Рассмотрение жалобы Комиссией на закрытом заседании допускается в случаях, если открытое заседание может привести к разглашению государственной тайны, в иных случаях, предусмотренных федеральным законом». В данном пункте не изложены полностью действия Комиссии при рассмотрении жалоб на закрытом заседании.

Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «б» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 3.25 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

Пунктом 3.32 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб не предусмотрены случаи, когда по результатам рассмотрения жалобы и проведения внеплановой проверки Комиссия принимает решение о признании жалобы необоснованной, а также действия в этих случаях ФАС России.

Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «б» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 3.32 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

Пунктом 3.35 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «Комиссия вправе не выдавать предписание только в случаях выявления нарушений законодательства о размещении заказов, которые не повлияли и не могли повлиять на результаты размещения заказа». Данным пунктом не определены случаи (действия), при которых Комиссия не должна выдавать предписание.

Определение компетенции по формуле «вправе» (подпункт «б» пункта 8 раздела 3 Методики), а также отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «б» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 3.35 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб являются коррупционными факторами.

Пунктом 3.37 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрена только часть действий, направленных на устранение нарушений законодательства о размещении заказов, заканчивается пункт подпунктом следующего содержания: «иные действия, направленные на устранение нарушений законодательства

о размещении заказов». Данным пунктом действия, направленные на устранение нарушений законодательства о размещении заказов, определены не в полном объеме.

Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «б» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 3.37 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

Пунктом 3.39 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «Неисполнение в установленный срок предписания влечет за собой последствия, предусмотренные законодательством Российской Федерации». Данным пунктом не установлена норма ответственности и не изложены последствия, которые влечет неисполнение в установленный срок предписания.

Отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «б» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 3.39 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

Пунктом 5.5 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «Периодичность осуществления текущего контроля устанавливается руководителем ФАС России». Данным пунктом не установлены сроки и периодичность осуществления текущего контроля.

Отсутствие сроков, условий или оснований принятия решения органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также их должностных лиц (подпункт «а» пункта 8 раздела 3 Методики) в пункте 5.5 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

Пунктом 5.7 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб предусмотрено: «Руководитель (заместитель руководителя ФАС России, руководители (заместители руководителя) ответственных структурных подразделений несут персональную ответственность за нарушение законодательства должностными лицами ФАС России при осуществлении данной государственной функции» и пунктом 5.8 предусмотрено: «Ответственный исполнитель несет персональную ответственность». В данных пунктах не указаны меры ответственности руководителя (заместителя руководителя), должностных лиц и ответственных исполнителей за нарушение законодательства при исполнении государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «е» пункта 9 раздела 3 Методики) в пункте 5.7 Административного регламента ФАС России по рассмотрению жалоб является коррупционным фактором.

В результате проведения анализа Административного регламента Федерального казначейства по ведению реестра государственных контрактов установлено, что в нарушение пункта 20 раздела 2 «Требования к административным регламентам» Порядка разработки и утверждения административных регламентов в указанном Административном регламенте отсутствует раздел, касающийся порядка и формы контроля за исполнением государственной функции по ведению реестра государственных контрактов.

В части организации контроля не отражены: порядок осуществления текущего контроля за соблюдением и исполнением ответственными должностными лицами положе-

ний Административного регламента, устанавливающих требования к исполнению государственной функции, а также принятием решений ответственными лицами; порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения государственной функции по ведению реестра контрактов, в том числе формы контроля за полнотой и качеством ее исполнения; ответственность государственных служащих Федерального казначейства и его территориальных органов за решения и действия (бездействие), принимаемые в ходе исполнения государственной функции.

Отсутствие мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «д», пункт 9, раздел 3 Методики), а также отсутствие указания на формы, виды контроля за органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами), отсутствие норм, обеспечивающих возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов государственной власти или органами местного самоуправления (их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) (подпункт «е» пункта 9 раздела 3 Методики) в Административном регламенте Федерального казначейства по ведению реестра государственных контрактов являются коррупционными факторами.

Кроме того, в разделе Административного регламента Федерального казначейства по ведению реестра государственных контрактов (пункт 33) о порядке обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемых им решений при исполнении государственной функции в части судебного обжалования, не указаны сроки обжалования и юрисдикция суда, в который подается соответствующее заявление в соответствии с законодательством Российской Федерации. Широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков - в соответствии с подпунктом «а» пункта 8 раздела 3 Методики является коррупционным фактором.

В ходе анализа проекта Административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции «Государственный мониторинг земель в Российской Федерации (за исключением земель сельскохозяйственного назначения)» (далее - Регламент), размещенного на официальном сайте службы 10 ноября 2009 года, установлено следующее.

Проект Регламента разработан в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В проекте Регламента выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции (коррупционные факторы):

- в подпункте 2.1.2.3 проекта Регламента отсутствует срок, в течение которого предоставляется ответ по запросам по сети Интернет, что подпадает под признаки коррупционных факторов, предусмотренных подпунктами 7а и 8а Методики, и связано с реализацией полномочий органа государственной власти, выраженных в отсутствии сроков принятия решения;

- в разделе III проекта Регламента отсутствуют административные процедуры о порядке совершения действий при получении запросов и предоставлении информации по сети Интернет, что подпадает под признаки коррупционных факторов, предусмотренных подпунктами 7б, 9б Методики, и связано с наличием правовых пробелов, выраженных в отсутствии элементов порядка совершения органом власти определенных действий;

- в пункте 4 Приложения № 2 к проекту Регламента отсутствует норма, определяющая нормативы затрат на издание информационных материалов в виде информационных листов (данная государственная услуга не нормирована по цене за один информационный листок и объему тиража), размыто понятие периодичности издания информационных ли-

стков (по Регламенту издаются с периодичностью по мере изменения актуальности информации), принятие решения по периодичности издания информационных листков передано управлениям (по Регламенту периодичность определяется самим управлением), не понятен смысл положения Регламента «по мере изменения актуальности информации», что подпадает под признаки коррупционных факторов, предусмотренных подпунктами 7а, 8а Методики, выраженных в неопределенности сроков и условий принятия решений, подпунктами 7а, 8и Методики, выраженных в употреблении категорий оценочного характера, и подпунктами 7б, 9а Методики, выраженных в отсутствии нормы, регулирующей нормативы затрат.

Возможные негативные последствия сохранения в проекте Регламента выявленных коррупционных факторов заключаются в следующем:

варьирование сроков предоставления информации по сети Интернет (ускорение или замедление сроков предоставления информации) предоставляет возможность должностному лицу органа государственной власти получать определенные выгоды имущественного и неимущественного характера, что в конечном итоге отражается на качестве предоставляемой услуги и ее эффективности;

с учетом процесса реформирования процедур предоставления государственных услуг и перемещения их в сферу высоких технологий с использованием сети Интернет и при отсутствии регламентации процедуры получения запросов и предоставления информации по сети Интернет у должностного лица органа государственной власти появляется возможность по своему усмотрению принимать запросы и выдавать информацию, извлекая определенную выгоду имущественного и неимущественного характера, что в конечном итоге отражается на качестве предоставляемой услуги и ее эффективности;

возможность увеличения расходов федерального бюджета, неэффективного использования бюджетных средств за счет увеличения объема тиража, качества полиграфии, бумаги (и других особенностей издательского процесса) издаваемого информационного листка.

Для устранения возможных негативных последствий полагали бы целесообразным:

- в подпункте 2.1.2.3 проекта Регламента установить срок (количество календарных дней), в течение которого предоставляется ответ по запросам заинтересованных лиц по сети Интернет;

- в подпункте 3.6 проекта Регламента включить административные процедуры «Для получения данных мониторинга земель при обращении в Подразделение, Управление по сети Интернет заинтересованных лиц, указанных в подпункте 2.3.1 настоящего Регламента» и «Для направления информации о данных мониторинга земель по сети Интернет заинтересованным лицам, указанным в подпункте 2.3.1 Регламента»;

- в пункте 4 Приложения № 2 к Регламенту включить нормативы финансовых затрат на издание информационных материалов в виде информационных листов.

В ходе анализа проекта приказа руководителя Росреестра «Об утверждении Регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», размещенного на официальном сайте 26 ноября 2009 года, установлено следующее.

Регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее - Регламент) разработан в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

В Регламенте выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции:

- в подпунктах 2.9 и 2.9а Регламента отсутствует элемент планирования проекта федерального закона «и на плановый период» (в соответствии с частью 3 статьи 169 Бюджетного кодекса Российской Федерации планирование осуществляется на очередной финансовый год и на плановый период), что подпадает под признаки коррупционных факторов, предусмотренных подпунктами 7б, 9б Методики, выраженных в отсутствии элемента совершения органом государственной власти порядка планирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;

- в подпункте 6.14 Регламента территориальным органам Росреестра, финансируемым за счет средств федерального бюджета, разрешается иметь счета в кредитных организациях Российской Федерации, что подпадает под признаки коррупционных факторов, предусмотренных подпунктами 7а, 8ж Методики, выраженных в нарушении компетенции органов исполнительной власти при принятии правовых актов.

Для устранения возможных негативных последствий полагали бы целесообразным:

- в подпункты 2.9, 2.9а Регламента вместо фразы «на соответствующий год» записать «на очередной финансовый год и на плановый период»;

- в подпункте 6.14. Регламента слова «в кредитных организациях Российской Федерации» исключить.

Анализ Положения об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н (далее - Положение), позволил установить следующее.

В соответствии с Положением при проведении мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, должна быть проанализирована и подвергнута оценке совокупность процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта и исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит). Положением предусмотрены три вида мониторинга: годовой, ежеквартальный и мониторинг качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального бюджета. Мониторинг проводится на основании бюджетной отчетности, представляемой в Федеральное казначейство главными администраторами средств федерального бюджета, данных и материалов, представленных ими в Минфин России, а также общедоступных (опубликованных или размещенных на официальных сайтах) сведений. Установлены сроки и формы для представления вышеуказанных сведений в Минфин России. Отчеты о результатах мониторинга размещаются на официальном сайте Минфина России.

Вместе с тем Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) не содержит понятия «финансовый менеджмент», а установленные им полномочия главных распорядителей бюджетных средств не в полной мере способны реализовать весь комплекс системы управления финансовыми ресурсами.

Главный распорядитель бюджетных средств обладает следующими бюджетными полномочиями (выборочно): обеспечивает результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств, в соответствии с утвержденными ему бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; формирует перечень подведомственных ему распорядителей и получателей бюджетных средств; осуществляет планирование соответствующих расходов бюджета, составляет обоснования бюджетных ассигнований; вносит предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств; вносит предложения по формированию и изменению сводной бюджетной росписи; формирует государственные (муниципальные) задания; осуществляет иные бюджетные полномочия, установленные настоящим Кодексом и при-

нимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), регулирующими бюджетные правоотношения.

По нашему мнению, проведение мониторинга результатов деятельности администраторов бюджетных средств необходимо, но путем создания системы мониторинга эффективности и результативности бюджетных расходов. Данную задачу предполагается реализовать путем увеличения степени ответственности органов исполнительной власти и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и создания стимула для обеспечения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств.

В соответствии с пунктами 8 - 11 Положения, на основании данных расчета показателей качества финансового менеджмента Министерством финансов Российской Федерации устанавливается итоговая оценка качества финансового менеджмента по каждому главному администратору средств федерального бюджета; формируются отчеты о результатах ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и годового мониторинга качества финансового менеджмента с указанием значений итоговых оценок качества финансового менеджмента по главным администраторам средств федерального бюджета и всех показателей, используемых для их расчета; представляются отчеты о результатах ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и годового мониторинга качества финансового менеджмента с пояснительными записками в составе годовой и ежеквартальной отчетности об исполнении федерального бюджета в Правительство Российской Федерации; рассчитываются показатели мониторинга качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; на основании данных расчета указанных показателей качества финансового менеджмента устанавливается итоговая оценка качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период; составляется отчет о результатах годового мониторинга качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который представляется в Правительство Российской Федерации и размещается на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в сети Интернет.

Вместе с тем в анализируемом Положении обнаружены коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов. Так, в приказе Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н отсутствуют меры юридической ответственности главных администраторов средств федерального бюджета (их должностных лиц) за непредставление либо представление ненадлежащей бюджетной отчетности в Минфин России или в Казначейство России (подпункт «д» пункта 9 Методики), а также формы и виды контроля за действиями органов исполнительной власти (их должностных лиц) при исполнении настоящего Приказа (подпункт «е» пункта 9 раздела 3 Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции).

#### **Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов с целью установления недостатков, противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации**

По результатам проведенного анализа законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет установления недостатков, противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации установлено следующее.

Пунктом 3 статьи 219 Бюджетного кодекса «Исполнение бюджета по расходам» предусмотрено, что получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств, пунктом 2 статьи 221 Бюджетного кодекса предусмотрено, что утвержденные показатели бюджетной сметы бюджетного учреждения должны соответствовать доведенным до него лимитам бюджетных обязательств на принятие и исполнение бюджетных обязательств по обеспечению функций бюджетного учреждения. Таким образом, основанием для расходования средств федерального бюджета для получателей бюджетных средств являются доведенные до них лимиты бюджетных обязательств. Однако статьи 223 «Утверждение и доведение лимитов бюджетных обязательств» и 224 «Изменение лимитов бюджетных обязательств» Бюджетного кодекса, определяющие условия, объемы, порядок доведения и изменения лимитов бюджетных обязательств, утратили силу. В настоящее время порядок доведения лимитов бюджетных обязательств определен приказом Минфина России от 17 декабря 2008 года № 143н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)».

В результате отмены статей 223 и 224 Бюджетного кодекса остались нерегламентированными вопросы перемещения бюджетных ассигнований главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств между получателями бюджетных средств и предельные изменения бюджетных ассигнований для получателей бюджетных средств, в связи с чем не ограничивается право главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств изменять по собственному усмотрению объем бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств получателям бюджетных средств.

Таким образом, орган, исполняющий бюджет, обладает монопольным правом определять объем доводимых им лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств, а главные распорядители (распорядители) бюджетных средств - до получателей бюджетных средств.

Утратила силу статья 163 «Права и обязанности получателей бюджетных средств», которая определяла право получателя бюджетных средств на своевременное получение и использование бюджетных средств в соответствии с утвержденным бюджетной росписью размером. В ходе проведения оперативного контроля Счетной палатой установлены факты доведения лимитов бюджетных обязательств главными распорядителями бюджетных средств до получателей бюджетных средств не в полном объеме.

По результатам проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий по проверке исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» установлено, что отсутствуют нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие состав и структуру организационно-технического и материально-технического обеспечения федеральных государственных гражданских служащих, порядок его предоставления, а также порядок и условия транспортного обеспечения федеральных государственных гражданских служащих, нормативы финансовых затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти государственных или муниципальных услуг, а также поручения федеральным государственным органам обеспечить их разработку.

В настоящее время главные распорядители бюджетных средств самостоятельно определяют указанные расходы в пределах, доведенных до них Минфином России объемов бюджетных ассигнований, а получатели бюджетных средств - в пределах, доведенных до них объемов бюджетных ассигнований главным распорядителям (распорядителям) бюджетных средств. При отсутствии каких-либо норм и нормативов не-

возможно определить реальную потребность в бюджетных ассигнованиях бюджетополучателей. Такой порядок финансирования полностью ставит в зависимость главных распорядителей бюджетных средств от Минфина России и, в свою очередь, получателей бюджетных средств от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Приказом Минфина России от 22 октября 2009 года № 105н утверждены Методические рекомендации по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ) и определению расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений.

Указанный приказ Минфина России по определению расчетно-нормативных затрат на оказание услуг федеральными органами исполнительной власти определяет исключительно количественную характеристику предоставляемых услуг. В то же время на значительные расходы федерального бюджета, связанные с предоставлением услуг федеральным органам государственной власти, существенным образом влияет и их качественная характеристика.

Очевидно, что приказ Минфина России от 22 октября 2009 года № 105н лишь частично решает проблему оптимизации расходов федеральных органов власти по предоставляемым услугам бюджетными учреждениями и только с количественной стороны.

В настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие порядок и условия предоставления федеральным государственным гражданским служащим телефонов сотовой связи и служебного транспорта.

В связи с изложенным, полагаем необходимым принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих единые порядок и условия использования служебных телефонов сотовой связи и служебного автотранспорта.

В настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты Российской Федерации, ограничивающие количество и сроки наличия вакантных должностей у бюджетного учреждения. Проверками Счетной палаты установлены случаи наличия у бюджетных учреждений большого количества вакантных должностей на протяжении ряда лет. В связи с этим полагаем, что необходимо принять нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие количество и сроки наличия вакантных должностей.

Анализ нормативных правовых актов, применяемых контрольными органами, по применению мер принуждения за нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере и сфере валютного законодательства показал, что отсутствие утвержденного порядка списания в бесспорном порядке сумм предоставленных из федерального бюджета субсидий, субвенций, бюджетных инвестиций, использованных не по целевому назначению их получателями, по решению руководителей Росфиннадзора и его территориальных органов, а также отсутствие порядка направления Минфином России в адрес Росфиннадзора сведений о получателях средств и соответствующих объемах средств федерального бюджета, предоставленных на возвратной основе, и информации о сумме просроченной задолженности по всем бюджетным ссудам и бюджетным кредитам, не позволяет контрольным органам реализовать согласно статье 284 Бюджетного кодекса полномочия по применению мер принуждения за нарушения в использовании указанных бюджетных средств, как это предусмотрено статьями 290 и 291 Бюджетного кодекса и статьями 15.15 и 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Отсутствие утвержденного Минфином России порядка блокировки расходов федерального бюджета за нарушения порядка осуществления государственных закупок не позволяет осуществить контрольным органам применение мер принуждения, предусмотренных статьей 301 Бюджетного кодекса.

В настоящее время отсутствуют нормы, регламентирующие привлечение участников внешнеэкономической деятельности к административной ответственности за отдельные нарушения в области валютного законодательства. В связи с этим контрольными органами не реализуются в полной мере полномочия по контролю и надзору за соблюдением резидентами и нерезидентами валютного законодательства. В частности, привлечение к административной ответственности по части 1 статьи 15.25 «Нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного контроля» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях участника внешнеэкономической деятельности за осуществление незаконной валютной операции в части получения от иностранного контрагента денежных средств наличным расчетом в качестве платы за товар невозможно ввиду того, что валютным законодательством не предусмотрен прямой запрет на получение физическим лицом, являющимся гражданином Российской Федерации, от нерезидента наличных денежных средств в валюте Российской Федерации в качестве платы за передачу товаров, выполнение работ, оказание услуг.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» операции между резидентами и нерезидентами осуществляются без ограничений, за исключением отдельных валютных операций, предусмотренных данным Федеральным законом, к которым названная операция не относится. Порядок осуществления данной валютной операции, а также требования об использовании специального счета при ее совершении, законодательством в области валютного регулирования не установлены. Согласно части 2 статьи 5 указанного Федерального закона в случае, если порядок осуществления валютных операций, порядок использования счетов не установлены органами валютного регулирования, валютные операции осуществляются без ограничений.

В соответствии с пунктом 3 статьи 14 данного Федерального закона расчеты при осуществлении валютных операций производятся физическими лицами - резидентами через банковские счета в уполномоченных банках, порядок открытия и ведения которых устанавливается Центральным банком Российской Федерации, за исключением валютных операций, перечень которых приведен в этом Федеральном законе. Однако в перечне данная валютная операция отсутствует. Таким образом, совершение валютных операций в счет поставленного товара остается не регламентированным законодательством Российской Федерации в области валютного регулирования и неподконтрольным.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях основанием для признания задолженности по уплате штрафных санкций безнадежной к взысканию является то, что статьей 31.7 указанного Кодекса орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления по истечении сроков давности его исполнения, установленного в статье 31.9 настоящего Кодекса. Статьей 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определено, что постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу. Изложенное позволяет считать дебиторскую задолженность Росфиннадзора по уплате штрафных санкций по вынесенным постановлениям за нарушение валютного и бюджетного законодательства, числящуюся по состоянию на 1 января 2008 года в размере 4329982,2 тыс. рублей, безнадежной к взысканию, которая при этом не может быть списана в связи с отсутствием законодательно установленного порядка ее списания.

Анализ проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (далее - законопроект), документов и материалов,

представленных одновременно с ним, позволил выявить следующие пробелы и противоречия в законодательстве Российской Федерации.

В соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 175 Бюджетного кодекса, в целях оценки объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и влияния федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации, составляется сводный финансовый баланс Российской Федерации, порядок разработки которого определяется Правительством Российской Федерации. До настоящего момента указанный нормативный правовой акт Правительством Российской Федерации не принят.

В соответствии с частью 3 статьи 4 законопроекта, в случае изменения в 2010 году состава и (или) функций главных администраторов доходов федерального бюджета или главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также изменения принципов назначения, структуры кодов и присвоения кодов классификации доходов бюджетов Российской Федерации и источников финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации, внесение изменений в утвержденные Министерством финансов Российской Федерации перечни главных администраторов доходов федерального бюджета и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также в состав закрепленных за ними кодов классификации доходов бюджетов Российской Федерации или классификации источников финансирования дефицитов бюджетов осуществляется нормативным правовым актом Министерства финансов Российской Федерации. Вместе с тем статьями 20 и 23 Бюджетного кодекса предусмотрено, что перечень и коды главных администраторов доходов бюджета, закрепляемые за ними виды (подвиды) доходов бюджета и перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов, утверждаются законом (решением) о соответствующем бюджете. Аналогичная норма предусмотрена статьей 184.1 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой перечень главных администраторов доходов бюджета и перечень главных администраторов источников финансирования дефицитов бюджетов устанавливаются законом (решением) о бюджете.

В Программе государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов, утвержденной статьей 15 законопроекта и являющейся приложением 19 к законопроекту, перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации не представлен в виде разницы между объемом привлечения и объемом средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований, что не соответствует статье 110 Бюджетного кодекса. В соответствии с частью 2 статьи 15 законопроекта Правительство Российской Федерации в целях проведения обмена облигаций федерального займа на привилегированные акции кредитных организаций обеспечивает, без внесения изменений в Программу государственных внутренних заимствований Российской Федерации на 2010 год, эмиссию облигаций федерального займа с постоянным купонным доходом по номинальной стоимости со сроком погашения в 2019 году и с выплатой купонного дохода один раз в год, и их размещение путем заключения договора мены на привилегированные акции кредитных организаций в порядке, установленном Федеральным законом от 18 июля 2009 года № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков». Положения части 2 статьи 15 законопроекта не согласуются со статьей 110 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой программа государственных внутренних заимствований Российской Федерации представляет собой перечень всех внутренних заимствований Российской Федерации.

Законопроектом не установлен предельный объем использования средств резервного фонда для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2010, 2011 и 2012 годах, что не соответствует части 4 статьи 7 Федерального закона от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым предельный объем использования средств резервного фонда для обеспечения сбалансированности федерального бюджета, в том числе для финансового обеспечения нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для формирования указанного трансферта в 2010, 2011 и 2012 годах, утверждается федеральным законом о федеральном бюджете.

Статьей 13 законопроекта предусматривается предоставление в 2010 году бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации. При этом в составе документов и материалов к законопроекту не представлен проект программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), что не соответствует статье 184.2 Бюджетного кодекса, предусматривающей представление проекта программы предоставления бюджетных кредитов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) одновременно с проектом закона (решения) о бюджете. Вместе с тем статьей 192 Бюджетного кодекса представление такой программы в составе документов и материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) не определено, что позволяет сделать вывод о несоответствии положений статей 184.2 и 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

С целью установления недостатков, противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации проанализированы Положение о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (далее - Положение о составлении проекта федерального бюджета), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010, и Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее - Положение о докладах), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249. В ходе анализа установлено следующее.

Пунктом 15 Положения о составлении проекта федерального бюджета предусмотрено: «Субъекты бюджетного планирования - федеральные органы исполнительной власти представляют до 1 апреля текущего финансового года в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности в части, касающейся определения целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования на очередной финансовый год и плановый период».

Пунктом 13 (абзац 1) Положения о докладах предусмотрено, что «первая часть докладов, состоящая из первого и третьего разделов, включая данные, указанные в Приложении № 3 к настоящему Положению, а также из четвертого и пятого разделов и данных, указанных в Приложении № 4 к настоящему Положению в части, касающейся отчетного периода, представляются до 1 апреля текущего года в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации». Таким образом, наблюдается противоречие между требованиями, установленными По-

ложением о докладах, и требованиями, установленными Положением о составлении проекта федерального бюджета, в части объема и структуры представления проекта доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования по сроку представления до 1 апреля текущего финансового года.

В анализируемых положениях также существуют противоречия по срокам представления доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Так, согласно пункту 20 Положения о составлении проекта федерального бюджета «субъекты бюджетного планирования - федеральные органы исполнительной власти представляют до 15 июля текущего финансового года в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности на очередной финансовый год и плановый период, подлежащие уточнению до 1 ноября текущего года с учетом рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации». При этом пунктами 13 (абзац 2) и 14 Положения о докладах, соответственно, предусмотрено, что «проекты докладов, включая уточненную и доработанную первую часть, представляются до 1 июля текущего года в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации» и «доработанные и уточненные с учетом принятого федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год доклады представляются до 15 декабря текущего года в Правительственную комиссию по повышению результативности бюджетных расходов, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации».

Кроме того, существуют противоречия в указанных нормативных актах в части адресов представления доклада о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Согласно требованиям, установленным в Положении о составлении проекта федерального бюджета, кроме Правительственной комиссии, Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации, доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования следует направлять еще и в Министерство регионального развития Российской Федерации, а согласно Положению о докладах представление указанного доклада в Министерство регионального развития Российской Федерации не предусмотрено.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (с изменениями) дано определение результативности бюджетных расходов, под которой понимается соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности. Вместе с тем, в данном постановлении Правительства Российской Федерации не установлен подход к оценке уровня результативности использования бюджетных средств, в том числе на основе определения оценки среднего уровня результативности и отклонения от него. Отсутствие соответствующей группировки показателей результативности на основании оценки среднего уровня результативности значительно снижает возможности проведения достоверной оценки результативности.

Согласно Положению о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 329, Минфин России осуществляет методическое руководство в области бюджетного планирования, направленного на повышение результативности бюджетных расходов. Разработка методических материалов для подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования возложена на Минфин России совместно с Минэкономразвития России. Последние методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы согласованы Минфином России и Минэкономразвития России (письмо Минфина России от 27 июня 2005 года № 02-АЛ/2008). Минэкономразвития России не проинформировало субъекты бюджетного планирования о пролонгации действия соответствующих методических материалов.

В соответствии с пунктом 3 Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 (с изменениями), подготовка докладов осуществляется субъектами бюджетного планирования с участием в порядке, устанавливаемом соответствующим субъектом бюджетного планирования для подведомственных им главных распорядителей средств федерального бюджета. Однако Минфином России не разработан порядок подготовки Федеральным казначейством и Росфиннадзором докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

В результате проверки и анализа обоснованности проекта федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов, наличия и состояния нормативно-правовой базы его формирования в субъектах бюджетного планирования установлено, что в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» и от 29 декабря 2007 года № 1010 «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» субъекты бюджетного планирования в основном подготовили и представили в установленном Правительством Российской Федерации порядке доклады о результатах и основных направлениях деятельности.

Подготовка докладов оказывает положительное воздействие на расширение применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты, исходя из реализации установленного Бюджетным кодексом принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Посредством подготовки докладов решалась задача по обеспечению Правительства Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации информацией, необходимой для составления доклада Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики, проектов перспективного финансового плана и федерального бюджета на очередной финансовый год, исходя из наиболее эффективного использования средств федерального бюджета для достижения планируемых результатов проведения государственной политики в целом и в сферах деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, представление субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности является одним из путей расширения сферы применения и повышения качества программно-целевых методов бюджетного планирования.

При составлении проекта федерального бюджета шесть субъектов бюджетного планирования не представили в установленном Правительством Российской Федерации порядке доклады о результатах и основных направлениях деятельности, а именно: Конститу-

ционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. При этом данные субъекты бюджетного планирования руководствовались пунктом 15 Положения о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010, которым определено, что «субъекты бюджетного планирования - федеральные органы исполнительной власти представляют до 1 апреля текущего финансового года в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности в части, касающейся определения целей, задач и показателей деятельности субъектов бюджетного планирования на очередной финансовый год и плановый период».

Кроме того, пунктом 20 вышеуказанного Положения установлено, что «субъекты бюджетного планирования - федеральные органы исполнительной власти представляют до 15 июля текущего финансового года в Правительственную комиссию по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также в Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации проекты докладов о результатах и основных направлениях деятельности на очередной финансовый год и плановый период, подлежащие уточнению до 1 ноября текущего года с учетом рассмотрения проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации».

В связи с тем, что Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не являются федеральными органами исполнительной власти, доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования ими не представлялись.

Положением о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, не определен порядок представления законодательными и судебными органами власти докладов о результатах и основных направлениях деятельности с учетом самостоятельности органов законодательной и судебной власти, установленной Конституцией Российской Федерации. Тем самым имеет место пробел в законодательстве Российской Федерации, требующий урегулирования.

До настоящего времени отсутствует обновленная нормативная база, регламентирующая разработку Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, так как Положение о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2005 года № 259, не действует в отношении последующих периодов.

В письме заместителя Министра финансов Российской Федерации от 19 ноября 2009 года № 01-02-01/16-2522 на имя Председателя Счетной палаты Российской Федерации указано, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» утвержден перечень проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года взамен Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

В соответствии с указанием Президента Российской Федерации, содержащимся в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 года, необходимо было определить соответствующим федеральным законом Российской Федерации информационное взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации. Данный нормативный правовой акт до настоящего времени не издан.

В настоящее время проблема обмена информацией между органами государственной власти Российской Федерации решается на основе обоюдной договоренности сторон, закрепленной в соответствующих договорах, протоколах, соглашениях, что не может являться приемлемой альтернативой законодательно утвержденным полномочиям, гарантирующим обеспечение потребностей общества, органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления в получении полной, достоверной и своевременной информации.

Как показывают результаты контрольных мероприятий, при исполнении федеральными органами исполнительной власти, являющимися в соответствии с бюджетным законодательством главными администраторами доходов бюджетов и главными распорядителями средств федерального бюджета, Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее - Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ) возникают проблемы, требующие решения на законодательном уровне.

Одной из проблем, возникающих перед федеральными органами исполнительной власти как главными администраторами доходов, является заключение соглашения об информационном взаимодействии и обмене информацией с Федеральным казначейством и получение в рамках этого соглашения информации о поступлении доходов в бюджетную систему Российской Федерации, администрируемых подведомственными администраторами доходов.

Анализ действующего законодательства показал, что ни Бюджетный кодекс Российской Федерации, ни изданное в соответствии с ним постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 995 «О порядке осуществления федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации и (или) находящимися в их ведении бюджетными учреждениями, а также Центральным банком Российской Федерации бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетной системы Российской Федерации» не наделяют полномочиями главных администраторов доходов по заключению с Федеральным казначейством соглашения об информационном взаимодействии и обмене информацией по поступлению в федеральный бюджет доходных источников администрируемых подведомственными администраторами доходов. В настоящее время указанная информация доводится до главных администраторов доходов Федеральным казначейством только по устному запросу.

Необходимо отметить, что в проектах документов, находящихся на согласовании в Минфине России, затрагивающих полномочия главных администраторов доходов, информация о поступлениях в федеральный бюджет администрируемых подведомст-

венными администраторами доходов будет представляться Федеральным казначейством 1 раз в квартал. В то же время данными законодательными актами определено, что соглашение об информационном взаимодействии в обязательном порядке заключается между администраторами доходов и Управлением Федерального казначейства по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Неоднократные попытки федеральных органов исполнительной власти, являющихся главными администраторами доходов, самостоятельно заключить соглашение об информационном взаимодействии с Федеральным казначейством не принесли желаемого результата. Запросы главных администраторов доходов по данной тематике Федеральным казначейством не исполнялись в связи с отсутствием данных полномочий у главных администраторов доходов, определенных бюджетным законодательством.

Так, в 2008 году Росфиннадзор направил в Федеральное казначейство письмо от 12 сентября 2008 года № 43-01-08-23/4126, в котором предложил Федеральному казначейству совместно доработать ранее принятое Соглашение, представленное в письме Федерального казначейства от 21 октября 2005 года № 42-7.1-04/5.2-291, в части обмена информацией, необходимой для эффективного исполнения Росфиннадзором полномочий главного администратора доходов. На момент проведения контрольного мероприятия ответ из Федерального казначейства Росфиннадзором не получен.

Наличие информации о поступлениях в федеральный бюджет доходов, администрируемых подведомственными администраторами доходов, у главного администратора доходов связано с необходимостью осуществления последующего контроля за деятельностью подведомственных администраторов, определенного в статье 269 Бюджетного кодекса. Кроме того, данная информация позволит главному администратору доходов осуществлять и оперативный контроль за выполнением показателей по доходным источникам.

Согласно пункту 3 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральное министерство:

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации.

Согласно пункту 4 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 федеральная служба (служба):

- в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы;

- не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Одним из важных элементов правового регулирования в установленной сфере деятельности, которое осуществляет федеральное министерство, является анализ результатов деятельности служб по реализации нормативных правовых актов, относящихся к определенной им сфере деятельности. Необходимым условием для его проведения является представление руководителями федеральных служб в федеральное министерство годового доклада, включающего, в том числе, информацию об изданных правовых актах на основании и во исполнение нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы, а также предложения по совершенствованию законодательного обеспечения деятельности службы.

В связи с вышеизложенным, представляется необоснованным отсутствие в Положении о Федеральном казначействе, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703 (с изменениями), и в Положении о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 года № 278 (с изменениями), положений, определяющих представление руководителем службы ежегодного доклада по реализации нормативных правовых актов, регулирующих установленную сферу деятельности.

Анализ устранения нарушений законодательства Российской Федерации, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий в 2006-2008 годах в Управлении делами Президента Российской Федерации, показал следующее.

В представлении Счетной палаты Российской Федерации от 26 апреля 2007 года № ПР 08-139/08-02ДСП в адрес Управляющего делами Президента Российской Федерации было предложено устранить нарушения законодательства Российской Федерации и других нормативных правовых актов, установленные в ходе проведенного контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2006 году Управлению делами Президента Российской Федерации на эксплуатацию административных зданий, сооружений и жилищного фонда».

Однако Управлением делами Президента Российской Федерации административный регламент предоставления государственных услуг, порядок разработки и утверждения которого установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (пункт 1 представления), утвержден не был.

В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты (протокол от 27 марта 2009 года № 16К (653) по итогам проведения контрольного мероприятия «Проверка полноты устранения недостатков в использовании средств федерального бюджета и федеральной собственности, эффективности выполнения предложений по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации в 2006-2008 годах» в адрес Управляющего делами Президента Российской Федерации было направлено информационное письмо от 6 апреля 2009 года № 08-62/08-02. Согласно абзацу 5 указанного письма Управлением делами Президента Российской Федерации административный регламент предоставления государственных услуг, порядок разработки и утверждения которого установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679, не утвержден.

Рекомендации Счетной палаты по устранению отдельных нарушений нормативных правовых актов Российской Федерации, установленных в ходе проведенных контрольных

ных мероприятий, в части утверждения административного регламента предоставления государственных услуг до настоящего времени не учтены. Отсутствие утвержденного административного регламента предоставления государственных услуг в Управлении делами Президента Российской Федерации способствует возможности проявления коррупционных факторов, предусмотренных подпунктами 7б и 9б Методики, выраженных в отсутствии порядка совершения органами государственной власти определенных действий. Возможные негативные последствия сохранения сложившегося порядка оказания государственных услуг в Управлении делами заключаются в: снижении качества и эффективности предоставляемых государственных услуг, сложности осуществления внутреннего и внешнего контроля за эффективностью и качеством предоставляемых государственных услуг, а также возможности должностного лица по своему усмотрению принимать решения в отношении предоставления государственной услуги, извлекая определенную выгоду имущественного и неимущественного характера.

Анализ законодательных и иных нормативных правовых актов по обеспечению деятельности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) с целью установления недостатков, противоречий и пробелов в законодательстве Российской Федерации показал, что:

наличие в пункте 7 статьи 6 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» нормы «...обеспечивать иные условия для осуществления им своих полномочий, предусмотренные настоящим Федеральным законом» порождает ее неопределенность, так как перечень условий для осуществления полномочий не исчерпывающий и может повлечь дополнительные расходы федерального бюджета;

отсутствие ежегодного постановления Государственной Думы, устанавливающего перечень расходов на материальное обеспечение депутата Государственной Думы, не позволяет исполнить норму пункта 3 статьи 27 «Обеспечение материально-финансовых условий для осуществления членом Совета Федерации, депутатом Государственной Думы своих полномочий» Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

С целью устранения недостатков и пробелов в нормативных правовых актах в части обеспечения деятельности депутатов Государственной Думы полагали бы целесообразным установить исчерпывающий перечень условий для осуществления полномочий депутатами Государственной Думы и ввести в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации норму о ежегодном утверждении перечня расходов на материальное обеспечение депутата Государственной Думы.

Анализ действующего нормативного правового акта «Положение о служебных командировках депутатов Государственной Думы, помощников депутатов Государственной Думы и работников Аппарата Государственной Думы в пределах Российской Федерации», утвержденного распоряжением Председателя Государственной Думы от 3 мая 2000 года № 87р-1, согласованное решением Комитета по Регламенту и организации работы Государственной Думы от 20 апреля 2000 года № 11/19, показал, что он вызывает трудности в контроле за использованием бюджетных средств, выделенных на данную статью расходов, а также нуждается в конкретизации субъектов правоотношений.

Анализ проекта нормативного акта «Порядок командирования депутатов Государственной Думы, помощников депутатов Государственной Думы, государственных гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы в Аппарате Государственной Думы и работников Аппарата Государственной Думы в пределах Российской Федерации» (далее - Порядок), разработанного Финансово-экономическим

управлением Аппарата Государственной Думы, показал, что при вступлении его в силу значительно повысится качество планирования командировочных расходов.

Вместе с тем, пункт 2.11 Порядка требует доработки в части уточнения формулировок: «обязан представить приобретенный по безналичному расчету проездной документ и посадочный талон в расчетно-финансовый отдел Финансово-экономического управления Аппарата Государственной Думы» и «расходы на оплату проездных документов, приобретаемых депутатами Государственной Думы по безналичному расчету на такие поездки, подлежат возмещению депутатами Государственной Думы в кассу Аппарата Государственной Думы».

В данном контексте, имея в виду положения статьи 32 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», следовало употребить формулировки: «обязан представить приобретенный без оплаты проездной документ и посадочный талон в расчетно-финансовый отдел Финансово-экономического управления Аппарата Государственной Думы» и «расходы на оплату проездных документов, приобретаемых депутатами Государственной Думы без оплаты на такие поездки, подлежат возмещению депутатами Государственной Думы в кассу Аппарата Государственной Думы».

В соответствии с частью 5 статьи 19 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судьи и члены их семей имеют право на медицинское обслуживание, включая обеспечение лекарственными средствами, которое оплачивается за счет средств федерального бюджета. Эти права сохраняются за судьей и после ухода (удаления) его в отставку или на пенсию.

Проведенными контрольными мероприятиями установлено, что Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации в соответствии с заключенными государственными контрактами производится оплата услуг страховых компаний по добровольному медицинскому страхованию судей и членов их семей за счет средств федерального бюджета, что противоречит Закону Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации». Указанный закон предусматривает оплату услуг по добровольному медицинскому страхованию за счет личных средств граждан либо за счет прибыли организаций.

В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты (от 23 мая 2008 года № 21К (598), в адрес Президента Российской Федерации 23 июня 2008 года Счетной палатой было направлено соответствующее письмо (исх. № 01-867/08-04) с просьбой поручить Правительству Российской Федерации урегулировать в законодательном порядке вопрос, связанный с предоставлением и оплатой за счет средств федерального бюджета услуг по медицинскому страхованию судей и членов их семей, поскольку в действующем законодательстве он однозначного толкования не имел.

Судебный департамент письмом от 15 октября 2008 года № СД-АГ/1972 на имя Председателя Правительства Российской Федерации обратился с просьбой поручить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о сохранении существующего в настоящее время порядка организации медицинского обслуживания судей и членов их семей до его законодательного урегулирования.

Председатель Правительства Российской Федерации согласился с сохранением применяемого порядка медицинского и санаторно-курортного обслуживания судей и членов их семей до его законодательного урегулирования и поручил Минздравсоцразвития России, Минфину России, Минэкономразвития России, Минюсту России с участием Судебного департамента разработать и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта по данному вопросу (поручение от 21 октября 2008 года № ВП-П12-6390).

В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Минздравсоцразвития России подготовило согласованный с Судебным департаментом проект федерального закона «О внесении изменений в пункт 18 статьи 6 Федерального закона № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации». Вместе с тем на разработанный проект федерального закона для законодательного закрепления деятельности Судебного департамента, касающейся медицинского обеспечения судей и членов их семей, заключения от Минфина России и Минэкономразвития России в Минздравсоцразвития России не поступили. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации поручено Минздравсоцразвития России внести в Правительство Российской Федерации законопроект в установленном порядке до 19 марта 2009 года (поручение от 23 декабря 2008 года № АЖ-12-7518).

Во исполнение данного поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации 13 января 2009 года состоялось совещание с участием представителей Минфина России, Минэкономразвития России и Судебного департамента по вопросу разработки проекта нормативного правового акта о медицинском обслуживании судей и членов их семей. По итогам совещания принято предварительное решение о внесении соответствующих изменений в пункт 18 статьи 6 Федерального закона от 8 января 1998 года № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и в статью 17 Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации».

Законопроект в срок, указанный в поручении Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2008 года, Минздравсоцразвития России для рассмотрения его на заседании Правительства Российской Федерации не внесен. Минфин России письмом от 25 марта 2009 года № 12-0406/1192 уведомил Минздравсоцразвития России о своей отрицательной позиции по вышеназванному законопроекту, при этом, не предложив никаких вариантов решения проблемной ситуации. Минэкономразвития России письмом от 27 февраля 2009 года № 2927-АЛ/Д04 также уведомило Минздравсоцразвития России, что оно не поддерживает концепцию, техническое задание и проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации». По мнению Минэкономразвития России, в законопроекте необходимо предусмотреть нормы, касающиеся осуществления обязательного медицинского страхования для отдельных категорий граждан, определенных федеральными законами в части превышения программ обязательного медицинского страхования, и создание для них отдельных дополнительных программ.

В связи с тем, что предложенный Минздравсоцразвития России, одобренный Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и согласованный с Судебным департаментом законопроект не был поддержан Минфином России и Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России в письме от 3 апреля 2009 года № 14-7/10/1-1995, направленном в Аппарат Правительства Российской Федерации, выступило с инициативой о проведении согласительного совещания с руководством министерств-соисполнителей, с целью выработки взаимоприемлемого решения.

До настоящего времени вопрос не решен. Для решения указанного вопроса необходимо законодательно определить порядок оплаты предоставляемых судьям и членам их семей медицинских услуг за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с приказами председателей федеральных судов судьям осуществляются выплаты дополнительных видов материального стимулирования (премии, материальная помощь). При этом механизм указанных выплат не определен.

Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (статья 6.2) председатели судов и их заместители полномочиями по принятию решений о поощрении или привлечении к дисциплинарной ответственности судей не наделены. Такие полномочия предоставлены им только в отношении работников аппаратов судов. В то же время председатели федеральных судов пользуются правами поощрения судей, в том числе материального.

Вопросы, связанные с необходимостью дальнейшего упорядочения и регулирования оплаты труда судей, определения порядка формирования фонда оплаты труда судей и подготовки единого, регламентирующего их законодательного акта, рассматривались на заседаниях Совета судей Российской Федерации в 2000 и в 2004 годах, а по результатам их обсуждения были приняты постановления от 28 апреля 2000 года № 29 «О проекте Положения «О формировании фонда оплаты труда судов общей юрисдикции и арбитражных судов» и от 29 апреля 2004 года № 121 «О концепции проекта федерального закона «Об оплате труда судей и формировании фонда оплаты труда судей». В соответствии с постановлением Совета судей Российской Федерации от 29 апреля 2004 года № 121 рабочей группе, созданной на основании постановления Совета судей Российской Федерации от 28 ноября 2003 года № 109, было поручено завершить в течение трех месяцев работу по подготовке концепции проекта вышеуказанного федерального закона. До настоящего времени данные вопросы в законодательном порядке не урегулированы.

Согласно пункту 3 статьи 19 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями с учетом права судьи на дополнительную жилую площадь в размере 20 кв. м или в виде отдельной комнаты, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) с 1 января 2005 года вступила в действие новая редакция части 3 статьи 19 Закона от 26 июня 1992 года № 3132-1, согласно которой жилые помещения судьям приобретаются за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок приобретения жилья судьям определен:

на 2005-2006 годы - постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2005 года № 737 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей прокуратуры, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями в 2005-2006 годах»;

в 2007 году - пунктом 58 постановления Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2007 года № 126 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год»;

в 2008 году - постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2008 года № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей Следст-

венного комитета при прокуратуре Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями».

В соответствии с указанными постановлениями денежные средства, выделенные на жилищное строительство, используются на приобретение (строительство) отдельных жилых помещений на конкурсной основе, с отнесением этих жилых помещений к специализированному жилищному фонду Российской Федерации.

Правила отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовые договоры найма специализированных жилых помещений утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 года № 42 «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений».

Кроме того, положение части 1 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подлежит применению в соответствии с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года № 965-О-П (то есть в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом).

На основании вышеизложенного судьи, состоящие на учете на получение квартир до 1 января 2005 года, имеют право на получение квартир по договору социального найма или в собственность. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2008 года № 2-П положение пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 118, 120 (часть 1) и 124 в той мере, в какой оно в силу своей неопределенности создает возможность неосновательного расширения компетенции Правительства Российской Федерации и тем самым - снижения уровня гарантий материального обеспечения судей. При этом на федерального законодателя возложена обязанность надлежащим образом установить порядок обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. До настоящего времени соответствующие изменения законодательно не внесены.

В условиях сложившейся правовой неурегулированности Правительство Российской Федерации постановлением от 21 марта 2008 года № 192 «О порядке обеспечения судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями» установило, что до внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете на соответствующий год Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Следственному комитету при прокуратуре Российской Федерации и Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации на улучшение жи-

лищных условий судей, прокуроров и следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, используются этими органами на приобретение (строительство) на конкурсной основе отдельных жилых помещений для указанной категории лиц с отнесением этих помещений к специализированному жилищному фонду Российской Федерации. Настоящее постановление распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 года, действует по настоящее время и не признано несоответствующим Конституции Российской Федерации и иным законодательным актам.

В сфере гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, обеспечения пожарной безопасности не в полном объеме решены вопросы нормативно-правового регулирования деятельности, имеются пробелы в правовом регулировании - отсутствуют нормы, регулирующие определенные правоотношения и виды деятельности.

С 1 мая 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее - Технический регламент). При рассмотрении Технического регламента в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации было внесено 338 поправок. Принятие Технического регламента позволило систематизировать требования пожарной безопасности, содержащиеся ранее в более 2000 нормативных документах различных министерств и ведомств. В результате применения положений Технического регламента упростилась процедура подтверждения соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, устранены бюрократические барьеры со стороны надзорных органов путем определения критериев обеспечения пожарной безопасности и исключения разночтений в регламентировании противопожарных требований в документах различного уровня. Для реализации положений Технического регламента на основании материалов, подготовленных МЧС России, приняты федеральные законы от 19 июля 2009 года № 198-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и статью 23.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и от 9 ноября 2009 года № 247-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», изданы 5 постановлений Правительства Российской Федерации, утвержден Перечень национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения Технического регламента и осуществления оценки соответствия (распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 304-р), утвержден Межведомственный план работы по реализации положений Технического регламента. Приказами МЧС России утверждены форма и порядок регистрации декларации пожарной безопасности. В стадии согласования находится проект приказа МЧС России «О порядке получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска».

Однако в сфере пожарной безопасности остались пробелы нормативного регулирования. МЧС России в настоящий момент рассматриваются изменения и дополнения в Технический регламент по более чем 100 позициям, которые в 2010 году планируется внести в Правительство Российской Федерации для рассмотрения в соответствии с Программой разработки технических регламентов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 1421-р.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», закрепив понятие муниципальной пожарной охраны, не предусматривает полномочия органов местного самоуправления по ее созданию. Федеральными законами «О пожар-

ной безопасности» и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на органы местного самоуправления возложено обеспечение первичных мер пожарной безопасности, при этом создание подразделений муниципальной пожарной охраны не входит в мероприятия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

Согласно статье 10 Федерального закона «О пожарной безопасности» материально-техническое обеспечение федеральной противопожарной службы осуществляется в порядке и по нормам, установленным Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего времени нормативный акт Правительством Российской Федерации не издан. МЧС России за проверяемый период не подготовило и не представило в Правительство Российской Федерации проект постановления по данному вопросу. В этой связи МЧС России продолжает устанавливать и утверждать ведомственными нормативными правовыми актами временные нормы снабжения федеральной противопожарной службы. Так, приказом МЧС России от 4 октября 2008 года № 519 утверждены временные нормы снабжения вещевым имуществом личного пользования военнослужащих федеральной противопожарной службы МЧС России (далее - ФПС).

Не возложена на ФПС функция по тушению пожаров в населенных пунктах. Положение о федеральной противопожарной службе (пункт б), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 года № 385, не приведено в соответствие со статьей 16 Федерального закона «О пожарной безопасности», устанавливающей полномочия федеральных органов государственной власти в области пожарной безопасности по осуществлению тушения пожаров в населенных пунктах.

Введенные в действие приказом МВД России от 30 апреля 1996 года № 19 НПБ 201-96 «Пожарная охрана предприятий. Общие требования» устанавливали общие требования пожарной безопасности, подлежащие выполнению при создании и функционировании пожарной охраны предприятий. В соответствии с приказом МЧС России от 25 июля 2008 года № 416 эти требования утратили силу, но не определено, какими нормативными правовыми актами должны руководствоваться объектовые подразделения, созданные в организациях.

В соответствии с Законом от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» в силы и средства обеспечения безопасности включены Государственная противопожарная служба (далее - ГПС), органы службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны. Согласно Федеральному закону от 21 декабря 1994 года № 69 «О пожарной безопасности» пожарная охрана включает в себя ГПС, муниципальную, ведомственную, частную и добровольную пожарные охраны. В ГПС входят федеральная противопожарная служба и противопожарная служба субъектов Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» установлено, что в систему МЧС России входит ГПС МЧС России, через которую осуществляется деятельность по вопросам пожарной безопасности. На сегодняшний день ГПС как единого органа государства по вопросам пожарной охраны не существует. Положение о ГПС МЧС России на момент проверки не разработано.

Президент Российской Федерации дал поручение от 21 октября 2009 года № Пр-2817 МЧС России обеспечить доработку проекта федерального закона «О добровольной пожарной охране» и установленным порядком внести его на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

Вопросы организации сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности со-

гласно Положению о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 года № 794, должны регулироваться в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Однако указанный порядок до настоящего времени не установлен.

Государственное регулирование ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти, которые осуществляют надзор в соответствующих сферах деятельности. Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868 функция по государственному регулированию пожарной безопасности при использовании атомной энергии возложена на МЧС России. Функция по государственному регулированию безопасности при использовании атомной энергии также отнесена к МЧС России, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2006 года № 412 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энергии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии». Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401, полномочия по осуществлению контроля и надзора за пожарной безопасностью на объектах использования атомной энергии отнесены к компетенции и этой службы.

С 2008 года Ростехнадзор находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 404 Положение о Минприроды России сохранило полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по надзору за пожарной безопасностью на объектах использования атомной энергии.

МЧС России инициировало вопрос разграничения полномочий по надзору за пожарной безопасностью на АЭС. С этой целью в 2008 году между МЧС России и Ростехнадзором заключено соглашение от 28 февраля 2008 года № 2-4-38-2/КП 32/203, согласно которому функция по надзору за пожарной безопасностью при эксплуатации АЭС отнесена к компетенции МЧС России, за ядерной, радиационной и технической - к Ростехнадзору. Однако приказом Минприроды России от 15 апреля 2009 года № 94 утверждено Типовое положение о межрегиональном территориальном органе по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, которое наделило эти подразделения полномочиями по контролю и надзору за пожарной безопасностью на объектах использования атомной энергии. Такое положение приводит к дублированию надзорных функций, размыванию ответственности соответствующих структур за конечные результаты работы.

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации мероприятия по контролю за проектированием и строительством объектов капитального строительства в области пожарной безопасности осуществляются только органами государственного строительного надзора. К их компетенции отнесены функции по подготовке заключений о соответствии требованиям безопасности (в том числе санитарно-эпидемиологической, ядерной, пожарной) строящихся объектов на этапе землеотвода и при завершении строительства. В этой связи надзорная деятельность за соблюдением требований пожарной безопасности органами государственного пожарного надзора МЧС России осуществляется только на объектах, введенных в эксплуатацию.

В условиях действия нового градостроительного законодательства допускается ввод в эксплуатацию объектов с нарушениями требований пожарной безопасности, в том числе и создающими угрозу людям при пожаре.

Ряд нарушений требований норм, не выявленных на стадии проектирования и строительства, уже невозможно устранить в период эксплуатации объекта, без вывода объекта на капитальную реконструкцию. Такое положение сложилось в связи с тем, что введенная система построения принципов организации надзора только на одном достаточно кратковременном этапе жизненного цикла объекта не была достаточно апробирована при подготовке изменений в Градостроительный кодекс.

Исключение иных надзорных органов из сферы контроля за строительством объектов капитального строительства (государственный пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор, ядерный надзор) и передача этих функций одному надзорному органу при отсутствии в нем квалифицированных специалистов в области иных государственных надзоров может привести к массовым нарушениям требований пожарной безопасности на этапе проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию объектов.

Анализ действующего законодательства показывает, что нуждаются в дальнейшей проработке вопросы возмещения ущерба от аварий и катастроф. В условиях отсутствия устойчивой национальной традиции по добровольному противопожарному страхованию собственниками своего имущества пожары и потери от них существенно отражаются на социальном и экономическом состоянии общества. Существующая система видов страхования, регламентируемых законодательными актами, не дает четкого представления о том, в какой форме должно осуществляться противопожарное страхование - обязательной или добровольной, о едином подходе в принятии нормативных правовых актов, декларирующих обязательность страхования, но не регламентирующих порядок и условия его проведения. В связи с этим полагаем необходимым завершить рассмотрение проекта федерального закона № 2318024 «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта», принятого в первом чтении 16 декабря 2005 года.

**Меры, принятые федеральными органами государственной власти  
по проведению анализа изданных законодательных и иных  
нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных  
нормативных правовых актов в целях исключения из них положений,  
способствующих созданию условий для проявления коррупции**

Анализ мер, принятых федеральными органами государственной власти во исполнение федеральных законов от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», показал следующее.

Приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 21 мая 2004 года № 234 создана Комиссия по предупреждению и пресечению коррупции и снятию излишних административных барьеров при развитии предпринимательства (далее - Комиссия). Комиссией разработан и одобрен перечень коррупционных факторов (протокол от 19 апреля 2006 года № 1-1-7-3).

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года, № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и № 196 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных

документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» МЧС России организована работа по оценке нормативных правовых актов на коррупциогенность.

В развитие вышеперечисленных документов издан приказ МЧС России от 27 апреля 2009 года № 266 «О мерах по реализации постановлений Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195 и от 5 марта 2009 года № 196», предусматривающий процедуру обязательного размещения на официальном сайте МЧС России в сети Интернет проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и соответствующих проектов нормативных правовых актов МЧС России для проведения независимой экспертизы на коррупциогенность.

С учетом положений Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» оценка проектов нормативных правовых актов на коррупциогенность осуществляется Правовым управлением МЧС России в ходе проведения правовой экспертизы указанных проектов. Соответствующие мероприятия предусмотрены планом противодействия коррупции в системе МЧС России, утвержденным приказом МЧС России от 20 июля 2009 года № 415.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № СС-П4-969 и рекомендаций Минюста России от 20 марта 2009 года № 01/2583-ДК в МЧС России организована работа по ревизии ранее изданных нормативных правовых актов МЧС России, приведению их в соответствие с законодательством Российской Федерации, в том числе исключению из них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Эти мероприятия нашли свое отражение в плане переработки нормативных правовых актов МЧС России, зарегистрированных в Минюсте России. В рамках реализации вышеуказанного плана внесены соответствующие изменения в ряд нормативных правовых актов МЧС России:

- приказом МЧС России от 23 марта 2009 года № 163 внесены изменения в приказ МЧС России «Об утверждении Положения о порядке оформления, использования, хранения и обращения с воинскими перевозочными документами»;

- приказом МЧС России от 30 марта 2009 года № 188 внесены изменения в приказ МЧС России «Об утверждении Инструкции о порядке оформления, учета и оперативного (временного) хранения в органах государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы приостановленных и прекращенных уголовных дел, материалов об отказе в возбуждении уголовных дел»;

- приказом МЧС России от 30 марта 2009 года № 189 внесены изменения в «Правила государственной регистрации маломерных судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», утвержденные приказом МЧС России от 29 июня 2005 года № 500;

- приказом МЧС России от 30 марта 2009 года № 190 внесены изменения в «Правила аттестации судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», утвержденные приказом МЧС России от 29 мая 2005 года № 498;

- приказом МЧС России от 10 апреля 2009 года № 229 внесены изменения в «Положение о порядке оформления и выдачи удостоверений гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объедине-

нии «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», утвержденное приказом МЧС России от 24 апреля 2000 года № 229;

- приказом МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минфина России от 24 июня 2009 года № 373/370н/61н внесены изменения в «Порядок и условия оформления и выдачи гражданам удостоверения участника ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС», утвержденный приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2006 года № 727/831/165н;

- приказом МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минфина России от 24 июня 2009 года № 372/369н/60н внесены изменения в «Порядок и условия оформления и выдачи удостоверения гражданам, получившим лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы», утвержденный приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 8 декабря 2006 года № 728/832/166н;

- приказом МЧС России от 19 мая 2009 года № 305 признан утратившим силу приказ от 29 июня 2005 года № 499 «Об утверждении Порядка пользования должностными лицами Государственной инспекции по маломерным судам правами, предусмотренными Положением о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Информация о проделанной работе МЧС России направлялась ежемесячно в Минюст России. Сведения о завершении этой работы направлены в Минюст России 16 июля 2009 года (исх. № 43-2636-24).

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № СС-П4-969, по предложению Минюста России (письмо от 20 марта 2009 года № 01/2583-ДК) Федеральным казначейством в 2009 году проведены работы по ревизии ранее изданных нормативных правовых актов и приведению их в соответствие с законодательством Российской Федерации, в том числе исключению из них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Согласно разработанному в связи с проведением указанных работ Плану переработки нормативных правовых актов Федерального казначейства антикоррупционной экспертизе были подвергнуты 3 приказа Федерального казначейства: от 14 апреля 2006 года № 5н «Об утверждении регламента Федерального казначейства», от 7 октября 2008 года № 7н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами» и от 10 октября 2008 года № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов».

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводилась Юридическим управлением Федерального казначейства в соответствии с Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для прояв-

ления коррупции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196.

По результатам проделанной работы в целях предупреждения коррупционных преступлений Казначейством России по состоянию на 1 октября 2009 года внесены изменения в два приказа: от 30 июля 2009 года № 5н «О внесении изменений в приказ Федерального казначейства от 10 октября 2008 года № 8н «О порядке кассового обслуживания исполнения федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и порядке осуществления органами Федерального казначейства отдельных функций финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по исполнению соответствующих бюджетов» (зарегистрированы в Минюсте России от 4 сентября 2009 года № 14714); от 28 июля 2009 года № 4н «О внесении изменений в приказ Федерального казначейства от 7 октября 2008 года № 7н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами» (зарегистрированы в Минюсте России от 24 августа 2009 года № 14599).

В целях соблюдения требований Методики и предупреждения включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, специалистами Юридического управления подготовлена и доведена до сотрудников Федерального казначейства антикоррупционная памятка.

Во исполнение Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р, приказом Федеральной службы финансово-бюджетного надзора от 5 мая 2008 года № 149 была утверждена Ведомственная антикоррупционная программа Федеральной службы финансово-бюджетного надзора на период 2008-2010 годов.

Приказом Росфиннадзора от 11 декабря 2008 года № 310 «О создании Комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в сфере деятельности Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в целях выявления коррупционных рисков» создана Комиссия по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Росфиннадзоре в целях выявления коррупционных рисков, утвержден ее регламент и состав, а также определены первоначальные направления работы на 2009 год. В 2009 году проведено два заседания Комиссии по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в сфере деятельности Росфиннадзора в целях выявления коррупционных рисков.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и поручением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2009 года № СС-П16-4449 в Росфиннадзоре ведется работа по принятию мер по реализации пункта 3 части 1 статьи 3, части 4 статьи 4 и статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Издаваемые в пределах компетенции нормативные правовые акты Росфиннадзора, затрагивающие права, обязанности и свободы человека и гражданина, проходят независимую экспертизу на коррупциогенность согласно разделу II Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195). Данные нормативные правовые акты направляются на согласование в Минфин России

(пункт 5.6 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452) и на государственную регистрацию в Минюст России.

В соответствии с Планом мероприятий по противодействию коррупции в Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденным 17 июня 2009 года управляющим делами Президента Российской Федерации, предусмотрено проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также действующих нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, устранения выявленных коррупционных факторов. Приказом Управления делами Президента Российской Федерации от 6 августа 2009 года № 335 выполнение функций по проведению вышеуказанных экспертиз возложено на Правовое управление.

В соответствии с Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196, Правовым управлением проведена экспертиза на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов Управления делами Президента Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и обязанности гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, в том числе:

- приказ «О внесении изменений и дополнений в приказ Управления делами Президента Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 465 «Об утверждении Правил представления в 2008-2010 годах из федерального бюджета субсидий федеральным государственным унитарным предприятиям, находящимся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации»;

- приказ «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы в Управлении делами Президента Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные гражданские служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

В отношении указанных приказов Управления делами Президента Российской Федерации Министерством юстиции Российской Федерации осуществлена их государственная регистрация.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и во исполнение пункта 1.5 Плана мероприятий Счетной палаты Российской Федерации по противодействию коррупции, утвержденного решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 5 сентября 2008 года № 33К (610), приказом Председателя Счетной палаты Российской Федерации от 2 апреля 2009 года № 15 в целях противодействия коррупции образована постоянная рабочая комиссия по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов.

Пунктом 4 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлено, что органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения. Во исполнение указанного Федерального закона приказом Председателя Счетной палаты от 22 октября 2009 года № 67 «Об утверждении Положения о постоянной рабочей комиссии по проведению экспертизы проектов норма-

тивных правовых актов и иных документов в целях противодействия коррупции» утверждено Положение о постоянной рабочей комиссии по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях противодействия коррупции. В соответствии с пунктом 5.1 данного приказа экспертиза на коррупциогенность проводится рабочей комиссией в соответствии с Методикой проведения экспертизы нормативных правовых актов, иных документов, а также их проектов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной Председателем Счетной палаты.

Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» (в части законодательного установления полномочий по проведению экспертизы проектов законодательных актов на предмет их коррупционности).

Законопроект определяет понятие антикоррупционной экспертизы Счетной палаты, основания, порядок и сроки подготовки заключений по результатам ее проведения, статус заключений Счетной палаты и порядок их рассмотрения на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Законопроектом предусмотрено обязательное рассмотрение заключений Счетной палаты по результатам антикоррупционной экспертизы на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации (в случае их наличия), что, в свою очередь, предполагает приобщение текстов данных заключений к материалам заседания. Порядок рассмотрения заключений Счетной палаты по результатам антикоррупционной экспертизы предполагается устанавливать регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации.

В целях реализации положений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также федеральных законов от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ и № 280-ФЗ, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации проведены следующие мероприятия:

приказом от 27 февраля 2009 года № 34 утвержден План мероприятий по противодействию коррупции в арбитражных судах Российской Федерации;

составлен Перечень локальных актов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, которые необходимо привести в соответствие с антикоррупционным законодательством;

издан приказ от 10 сентября 2009 года № 137 «Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной службы в аппаратах арбитражных судов Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

Согласно статье 10 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в рамках законодательной инициативы разрабатывает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов (проектов законов или иных нормативных правовых актов). По вопросам внутренней деятельности арбитражных судов в Российской Федерации и взаимоотношений между ними Высший Арбитражный Суд Российской Федерации принимает регламент, обязательный для арбитражных судов в Российской Федерации.

В целях реализации Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных

правовых актов» Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации разработан проект приказа «О внесении дополнения в Положение об Управлении законодательства Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», согласно которому функции данного управления дополнены в части проведения Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации приняты действенные меры по созданию механизма антикоррупционной экспертизы, в том числе: постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29 апреля 2009 года № 149-СФ утверждены изменения в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в соответствии с которыми комитет (комиссия) Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проводит по вопросам своего ведения экспертизу законопроектов, а также экспертизу одобренных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и переданных на рассмотрение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и переданных на рассмотрение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации федеральных законов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации подписано распоряжение «Об утверждении Положения о проведении антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации». В соответствии с этим Положением антикоррупционная экспертиза проводится в отношении одобренных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральных конституционных законов, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации федеральных законов, а также консолидированных законодательных инициатив Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, концепций таких законопроектов, проектов постановлений Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принимаемых по вопросам, отнесенным к ведению палаты Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Результаты проведения антикоррупционной экспертизы комитетом, комиссией Совета Федерации должны быть отражены в заключении. Окончательное решение по рассматриваемому нормативному правовому акту принимает комитет, комиссия Совета Федерации и выносит вопрос на пленарное заседание Совета Федерации.

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации комиссией по вопросам развития институтов гражданского общества 16 апреля 2009 года проведены парламентские слушания и приняты рекомендации «Развитие института общественного контроля над соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации», в которых рекомендовано:

Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости разработки проектов федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «Об общественной экспертизе и общественном контроле в Российской Федерации»;

Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации внести изменения в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в части обязательного проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов;

комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества продолжить взаимодействие

и сотрудничество с Общественной палатой Российской Федерации, общественными организациями, научными сообществами по вопросам участия институтов гражданского общества в процессе проведения общественной антикоррупционной экспертизы и общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов наделено Министерство юстиции Российской Федерации.

В целях осуществления настоящего экспертно-аналитического мероприятия направлением деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы было налажено взаимодействие с Минюстом России (Министру юстиции Российской Федерации были направлены письма от 11 сентября 2009 года № 08-134/08-01 и № ЗИ-08-27/08-01).

Министерством юстиции Российской Федерации в письмах от 25 сентября 2009 года № 07-4104 и от 11 декабря 2009 года № 07-5772 сообщалось, что в период с 18 мая по 1 декабря 2009 года Минюстом России проведена экспертиза на коррупциогенность 2039 проектов нормативных правовых актов (из них: 929 законопроектов, 95 проектов указов Президента Российской Федерации и 971 проект постановлений Правительства Российской Федерации).

При этом на экспертизу в Минюст России поступило следующее количество проектов нормативных правовых актов от федеральных органов исполнительной власти, подведомственных направлению деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы, в том числе: МЧС России - около 40 проектов, Управление делами Президента Российской Федерации - 2 проекта. Кроме того, была проведена экспертиза на коррупциогенность 44 проектов поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

По итогам проведенной антикоррупционной экспертизы Минюстом России по состоянию на 1 декабря 2009 года в 191 проекте нормативных правовых актов выявлены коррупционные факторы, в том числе: в законопроектах - 118, в проектах указов Президента Российской Федерации - 3 и в проектах постановлений Правительства Российской Федерации - 69.

Кроме того, Минюстом России была осуществлена экспертиза на коррупциогенность 1889 ведомственных нормативных правовых актов при проведении их государственной регистрации, по результатам которой в 112 из них выявлены коррупционные факторы.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» федеральные органы исполнительной власти проводят антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти (далее - Порядок), согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

По данным Минюста России на 1 декабря 2009 года, указанный Порядок приняли следующие федеральные органы исполнительной власти, подведомственные направлению деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на общегосударственные вопросы:

- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (приказ от 27 апреля 2009 года № 266 «О мерах по реализации постановлений Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195 и от 5 марта 2009 года № 196»);

- Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (приказ от 29 октября 2009 года № 43 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации»);

- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (приказ от 21 октября 2009 года № 318 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в ГФС России в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»).

Таким образом, указанный Порядок иными федеральными органами исполнительной власти на момент проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия не разработан.

### **Выводы**

1. Проведенный анализ показывает, что в целом сформирована полная и вполне современная нормативная правовая база противодействия коррупции, важнейшим структурным элементом которой является проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Основу нормативного правового обеспечения проведения мониторинга законодательных и иных нормативных правовых актов, проектов законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет выявления положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, составляет Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Однако процесс создания правовых основ для осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и мониторинга их применения не завершен. Отдельными федеральными органами исполнительной власти не завершена разработка порядка антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Продолжается подготовка проекта указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Методики проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

2. Разделение полномочий в сфере антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов создает условия для ее проведения на высоком профессиональном и качественном уровне. Вместе с тем не конкретизированы нормы, определяющие участие в проведении антикоррупционной экспертизы органов государственного финансового контроля, в том числе основания, порядок и сроки подготовки заключений по результатам ее проведения, статус заключений и порядок их рассмотрения. Кроме того, наличие в Правилах проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 195, требований и условий для проведения аккредитации независимых экспертов для физических лиц ограничивает участие большинства граждан в проведении подобного рода экспертизы.

Проведенный анализ Федерального закона от 21 июня 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» выявил наличие в нем положений, которые согласно Методике проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, могут быть отнесены к коррупционным факторам. Многочис-

ленные изменения и дополнения, которые за последние годы были внесены в данный закон, не привели к устранению большинства коррупционных рисков, связанных с государственными закупками. Отдельные положения, которые могут способствовать созданию условий для проявления коррупции, содержатся и в ряде нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти по исполнению государственных функций, в том числе по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также по ведению реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов.

В результате анализа установлены отдельные недостатки, пробелы и противоречия в нормативных правовых актах Российской Федерации, в том числе:

- не урегулирован порядок представления законодательными и судебными органами Российской Федерации докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования с учетом конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

- отсутствует установленный единый порядок и условия предоставления федеральным государственным гражданским служащим телефонов сотовой связи и служебного автотранспорта. Главные распорядители средств федерального бюджета самостоятельно определяют указанные расходы в пределах, доведенных до них Минфином России лимитов бюджетных обязательств, что в ряде случаев не способствует эффективному расходованию бюджетных средств;

- в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации отсутствует норма о ежегодном установлении постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации перечня расходов на материальное обеспечение депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В сфере гражданской обороны, ликвидации последствий стихийных бедствий и обеспечения пожарной безопасности остаются неурегулированными следующие основные вопросы:

- принятый Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» имеет ряд пробелов в нормативном регулировании в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты. МЧС России рассматриваются изменения и дополнения в него более чем по 100 позициям, которые в 2010 году планируется внести для рассмотрения;

- Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», закрепив понятие муниципальной пожарной охраны, не предусматривает полномочия органов местного самоуправления по ее созданию. Федеральными законами «О пожарной безопасности» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на органы местного самоуправления возложено обеспечение первичных мер пожарной безопасности, при этом создание подразделений муниципальной пожарной охраны не входит в мероприятия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности;

- МЧС России устанавливает и утверждает ведомственными нормативными правовыми актами временные нормы снабжения федеральной противопожарной службы в нарушение статьи 10 Федерального закона «О пожарной безопасности», в соответствии с которой материально-техническое обеспечение федеральной противопожарной службы должно осуществляться в порядке и по нормам, установленным Правительством Российской Федерации;

- Положение о федеральной противопожарной службе не приведено в соответствие со статьей 16 Федерального закона «О пожарной безопасности» в части полномочий федеральных органов государственной власти в области пожарной безопасности по осуществлению тушения пожаров в населенных пунктах.

В соответствии с федеральными законами «О противодействии коррупции» и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» федеральными органами государственной власти проведена ревизия ранее изданных нормативных правовых актов с целью исключения из них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции. Внесены изменения в ряд ведомственных нормативных правовых актов. Вместе с тем качество подготовки проектов нормативных правовых актов остается на низком уровне, о чем свидетельствует тот факт, что на государственную регистрацию в Минюст России продолжают поступать ведомственные нормативные правовые акты, содержащие коррупционные факторы.

### **Предложения**

**1.** В целях обеспечения системного характера нормативно-правовой базы для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и мониторинга их применения обеспечить доработку в установленные сроки проекта указа Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и принятие законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».

**2.** Для повышения эффективности законодательного обеспечения единства и непротиворечивости правовой системы, закрепления единых стандартов, определяющих содержание и форму нормативных правовых актов, а также для обеспечения регламентации и совершенствования процесса подготовки, обсуждения, принятия, применения и изменения правовых актов, в том числе регулирующих деятельность государственных органов власти по противодействию коррупции, целесообразно принять федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

**3.** Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопрос о разработке Кодекса государственных закупок, что является объективно необходимым условием продуктивной борьбы с коррупцией в области осуществления закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. Принятие данного кодекса позволит обеспечить нормативную правовую основу для формирования целостного механизма управления государственными и муниципальными закупками, регулирующего процедуры не только размещения заказов, но и ценообразования, заключения государственных контрактов и контроля их исполнения.

**4.** В целях устранения пробелов и противоречий в нормативных правовых актах Российской Федерации целесообразно:

- принять нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие единый порядок и условия предоставления федеральным государственным гражданским служащим телефонов сотовой связи и служебного автотранспорта и устанавливающие общее количество автотранспортных средств, необходимых для обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- устранить имеющийся правовой пробел в части порядка представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования законодательными и судебными органами власти с учетом конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

- рассмотреть вопрос о внесении в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нормы о ежегодном утверждении постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации перечня расходов на материальное обеспечение депутата Государственной Думы.

**5.** В целях повышения эффективности деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности необходимо:

- обеспечить выполнение поручения Президента Российской Федерации от 21 октября 2009 года № Пр-2817 по доработке законопроекта о добровольной пожарной охране;

- устранить противоречия в законодательстве Российской Федерации в отношении муниципальной пожарной охраны;

- внести изменения и дополнения в постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 года № 385 «О федеральной противопожарной службе» в части полномочий федеральных органов государственной власти в области пожарной безопасности по осуществлению тушения пожаров в населенных пунктах;

- в соответствии с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций разработать порядок организации сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности.

**6.** Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов целесообразно осуществлять на плановой основе, включив ее отдельным разделом в Программу мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утверждаемую ежегодно Советом при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Для унификации методологии проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и мониторинга правоприменения, в целях своевременной корректировки законодательства целесообразно установить единую систему основных количественных целевых и контролируемых показателей, которые должны использоваться в качестве параметров для оценки эффективности государственной антикоррупционной политики.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. МОВЧАН**