

Заключение

**по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, проведенной
Общественной организацией «Союз юристов Чувашской Республики»,
аккредитованной распоряжением Министерства юстиции Российской
Федерации от 03.03.2016 г. № 325-р в качестве независимого эксперта,
уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы
нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов**

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее по тексту – Методика), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", проведена антикоррупционная экспертиза Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее по тексту – Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ, Закон).

В Федеральном законе от 13.07.2015 № 220-ФЗ выявлены следующие коррупциогенные факторы.

1. Неопределенность понятия «документ планирования регулярных перевозок», содержащегося в пункте 27 части 1 статьи 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ.

В соответствии с указанной нормой Закона документ планирования регулярных перевозок - нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок, организация которых в соответствии с настоящим Федеральным законом отнесена к компетенции соответственно уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов местного самоуправления.

Представляется не соответствующим требованиям к содержанию нормативного правового акта, как акта, содержащего правила поведения, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение (пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части), наполнение его перечнем неких «мероприятий», т.е. списком неких планируемых действий на усмотрение соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления, без определения на уровне федерального законодателя правовых и фактических целей, которым должны подчиняться принимаемые в субъектах Российской Федерации акты планирования.

Указанное в соответствии с подпунктом «в» пункта 4 Методики, представляет собой коррупциогенный фактор, поскольку демонстрирует юридико-лингвистическую неопределенность данного нормативного положения, выражющуюся в употреблении категорий оценочного характера («бытовых» терминов).

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагается отказаться от использования понятия «документ планирования регулярных перевозок» и определить понятие «планирование регулярных перевозок», т.е. определить содержание термина через целевую направленность планирования, как процесса, как это, например, предусмотрено в пункте 2 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Например: планирование регулярных перевозок – определение в соответствующем нормативном правовом акте высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования перспективных (на конкретный календарный период), приоритетных направлений деятельности конкретных уполномоченных органов в целях развития обеспеченности населения услугами перевозки по регулярным маршрутам.

2. Наличие отсылочных положений в пункте 4 статьи 2 Закона при отсутствии в самом Законе норм, определяющих

- а) принципы планирования регулярных перевозок;
- б) целевую направленность, содержание (разделы) документа планирования;
- в) порядок подготовки документа планирования.

Так, названная норма определяет следующее (цитата): «Подготовка документов планирования регулярных перевозок осуществляется с учетом положений настоящего Федерального закона в порядке, установленном законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, а в случае, если соответствующим актом предусмотрены мероприятия по организации регулярных перевозок по смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, - в порядке, установленном соглашением об организации регулярных перевозок между субъектами Российской Федерации, в границах которых проходят данные маршруты».

Указанное в соответствии с подпунктом «г» пункта 3 Методики представляет собой коррупциогенный фактор, а именно чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества, поскольку приводит к принятию в субъектах Российской Федерации подзаконных актов (в виде Порядка планирования), вторгающихся в компетенцию законодателя, принявшего первоначальный нормативный акт - Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ.

Одновременно в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики указанное свидетельствует о широте дискреционных полномочий, предоставленных исполнительным органам государственной власти и местного самоуправлений при отсутствии принципиальных нормативных положений на федеральном уровне.

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается ввести в Закон отдельную главу (на примере главы 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации), содержащую общие положения (принципы планирования) регулярных перевозок, содержание процедур подготовки, согласования, утверждения документов планирования, требования к содержанию указанных документов, содержание процедур реализации документов планирования.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок подтверждается соответствующим *свидетельством* и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок.

Из текста закона не усматриваются причины, по которым законодатель счел нужным исключить межрегиональные маршруты из единой системы регулирования и контроля перевозок.

Указанное в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 Методики свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора – выборочного изменения объем прав, а именно необоснованного установления исключений из общего порядка осуществления перевозок и их контроля для отдельных категорий лиц - перевозчиков по межрегиональным маршрутам.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагается внести поправку в часть 2 статьи 17 Закона, включив перевозчиков по межрегиональным маршрутам в число субъектов – адресатов действия данной нормы.

3. Противоречие части 1 статьи 35 части 2 статьи 17 Закона и части 8 статьи 14 Закона.

В части 1 статьи 35 Закона определены контрольные функции органа транспортного контроля как в области перевозок по нерегулируемым, так и регулируемым тарифам.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона право осуществления регулярных перевозок *по нерегулируемым тарифам* по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок подтверждается соответствующим *свидетельством* и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок.

Однако для перевозки пассажиров *по регулируемым тарифам*, производимым на основании государственного (муниципального) контракта (часть 8 статьи 14 Закона) выдача свидетельства не предусмотрена.

Между тем, контроль легальности деятельности перевозчиков производится путем проверки документов, удостоверяющих право нахождения на маршруте определенного количества транспортных средств, у самих перевозчиков.

Таким образом, перевозчики по регулируемым тарифам, несмотря на включение сведений о видах транспортных средств и классов транспортных средств, которые используются для перевозок по маршруту регулярных перевозок, максимальном количестве транспортных средств каждого класса (пункт 9 часть 1 статьи 6 Закона), в соответствующие Реестры, не имеют, кроме государственного (муниципального) контракта, специального документа о праве осуществлять перевозки – свидетельства.

Указанное в соответствии с подпунктом «и» пункта 3 Методики свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора - нормативных коллизиях, а именно внутренних противоречиях, создающих возможность произвольного применения норм, подлежащих применению, при проведении контрольных мероприятий, в целях ослабления контроля в отношении перевозчиков по регулируемым тарифам.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагается унифицировать правовое регулирование в указанной области, внеся следующие поправки в Закон:

- в пункте 19 части 1 статьи 3 Закона предусмотреть, что свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок является документом, подтверждающим право осуществления регулярных перевозок по *регулируемым и нерегулируемым тарифам* по маршруту регулярных перевозок.

- дополнить статью 14 Закона пунктом 9 следующего содержания: «Право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, межрегиональному¹ или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок подтверждается свидетельством об

¹ В данной части см. также пункт 4 настоящего заключения.

осуществлении перевозок по соответствующему маршруту регулярных перевозок и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок» (по аналогии с пунктом 2 статьи 17 Закона);

- внести соответствующие изменения в главу 7, а также (при необходимости) в главу 5 Закона.

4. В соответствии с частью 2 статьи 17 Закона право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок подтверждается соответствующим свидетельством и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок.

Из текста закона не усматриваются причины, по которым законодатель счел необходимым исключить межрегиональные маршруты из единой системы регулирования и контроля перевозок.

Указанное в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 Методики свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора – выборочного изменения объем прав, а именно необоснованного установления исключений из общего порядка осуществления перевозок и их контроля для отдельных категорий лиц - перевозчиков по межрегиональным маршрутам.

В целях устранения выявленного коррупциогенного фактора предлагается внести поправку в часть 2 статьи 17 Закона², включив перевозчиков по межрегиональным маршрутам в число субъектов – адресатов действия данной нормы.

5. В части 2 статьи 22 Закона установлены обязательные требования к извещению о проведении открытого конкурса. Однако в перечне требований отсутствует срок, место, порядок принятия заявок. Между тем, это существенная, определяющая информация, которая в обязательном порядке должна доводиться до сведения лиц, желающих принять участие в конкурсе. Отсутствие обязательности внесения в извещение указанной информации позволяет организаторам конкурса

² Одновременно с предлагаемой поправкой в соответствии с пунктом 3 настоящего заключения.

произвольно и зачастую противоречиво устанавливать указанные требования, пользуясь положениями части 3 статьи 22 Закона.

Изложенное в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики свидетельствует о наличии коррупционного фактора - предоставленной организатору конкурса широте дискреционных полномочий, т.е. широте усмотрения.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается:

- внести в статью 22 Закона поправку, дополнив часть 2 пунктом 5 следующего содержания «срок, место и порядок подачи заявок участников», а существующий пункт 5 «место, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе, а также место и дата рассмотрения таких заявок и подведения итогов открытого конкурса» указав пунктом 6 части 2 указанной статьи.

- внести в главу 3 новую статью «Прием заявок», где указать конкретный срок приема заявок со дня размещения Извещения об открытом конкурсе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

6. Предусмотренное в части 1 статьи 22 Закона размещение извещения о проведении открытого конкурса на сайте организатора открытого конкурса препятствует объективности проведения конкурсной процедуры, поскольку позволяет вносить изменения, размещать документы «задним числом».

Изложенное в соответствии с подпунктом «э» пункта 3 Методики свидетельствует о наличии коррупционного фактора – отказа от конкурсных (аукционных) процедур, поскольку посредством использования зависимого от организатора торгов администратора сайта усиливается возможность манипуляций с порядком опубликования информации об открытом конкурсе в интересах конкретных заранее определенных участников конкурса.

В целях устранения выявленного коррупционного фактора предлагается внести в часть 1 статьи 22 Закона поправку, предусматрев, что извещение о проведении открытого конкурса размещается *на официальном сайте*

Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о проведении торгов www.torgi.gov.ru.

24 июня 2016 г.
Председатель


И.Г. Иванов

