

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
Вх. № 7867  
Дата 15 11 2019 г.  
на 22 листах, индекс 01-30

Законодательное Собрание  
Иркутской области  
№ ПЗ 614  
Дата: 17 10 2019



## ГУБЕРНАТОР ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1а  
Телефон (3952) 200-600, 200-015

Факс (3952) 241-773  
E-mail: mail@govirk.ru

15.11.2019 № 02-01-6488/19  
на № 3687 от 18.10.2019

Председателю Законодательного  
Собрания Иркутской области

**С.М. СОКОЛУ**

**Уважаемый Сергей Михайлович!**

По результатам рассмотрения проекта закона Иркутской области № ПЗ-614 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» (далее – проект закона) сообщаю следующее.

1. Дублирование пунктами 1, 2, абзацем первым пункта 3 статьи 1 проекта закона норм федерального законодательства является нецелесообразным и излишним.

2. Абзацем вторым пункта 3 статьи 1 вносятся изменения в часть 4 статьи 4 Закона Иркутской области от 7 июля 2011 года № 55-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» (далее - Закон о КСП), предлагающие увеличение штатной численности Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее – КСП) с 44 до 60 человек.

При этом пояснительная записка к проекту закона не содержит обоснования, позволяющего оценить необходимость такого увеличения численности сотрудников КСП.

В нарушение части 1 статьи 83 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) проект закона не содержит нормы, определяющей источники и порядок исполнения данных расходных обязательств.

Более того, из пояснительной записки к проекту закона следует, что его принятие не повлечет дополнительных расходов бюджета. При этом финансово-экономическое обоснование к проекту не прилагается.

Учитывая изложенное, а также отсутствие критериев, позволяющих Законодательному Собранию области устанавливать определенный количественный состав аудиторов КСП, оценить финансовую нагрузку на бюджет не представляется возможным, в силу чего предлагаемая проектом закона норма не может быть поддержана.

3. Пунктом 6 статьи 1 проекта закона предлагается статью 9 Закона о КСП дополнить нормой, определяющей перечень должностей государственных гражданских служащих КСП, входящих в инспекторский состав КСП.

Учитывая, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее - Федеральный закон № 6-ФЗ) в целях обеспечения единства правового статуса контрольно-счетных органов определил структуру и состав контрольно-счетных органов, а Закон Иркутской области от 24 декабря 2007 года № 137-оз «О Реестре должностей государственной гражданской службы Иркутской области» урегулировал перечень должностей государственной гражданской службы Иркутской области в КСП с учетом структуры КСП в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», дополнительная классификация государственных гражданских служащих аппарата КСП на инспекторский состав и иных штатных работников в правовом урегулировании не нуждается.

4. В пункте 7 статьи 1 проекта закона излагается в новой редакции статья 10 Закона о КСП « Планирование деятельности Контрольно-счетной палаты».

Согласно пояснительной записке к проекту закона необходимость внесения в данную статью изменений обусловлена установлением «более

детального порядка включения в план деятельности КСП поручений органов государственной власти Иркутской области».

Вместе с тем, статья 10 Закона о КСП в результате внесенных в нее изменений практически не претерпела изменений.

Основное концептуальное изменение – это исключение предложений и запросов Губернатора Иркутской области, постоянных комитетов и комиссий Законодательного Собрания области из перечня поручений, подлежащих обязательному включению в годовой план деятельности КСП.

В редакции, предлагаемой проектом Закона, обязательному включению в план деятельности КСП подлежат только поручения Законодательного Собрания, председателя Законодательного Собрания (абзац второй части 3 статьи 10 проекта закона).

Вместе с тем, такая концепция противоречит статье 12 Федерального закона № 6-ФЗ, предусматривающей, что планирование деятельности контрольно-счетных органов осуществляется на основании поручений законодательных (представительных) органов, предложений и запросов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований (далее – поручений).

Поручения руководителей представительных (законодательных) органов не являются основанием для планирования деятельности контрольно-счетных органов – в этой части Закон о КСП противоречит действующему законодательству и в настоящее время.

Анализ практики правового регулирования указанных правоотношений показал, что в большинстве субъектов Российской Федерации законодательно предусмотрено формирование планов деятельности контрольно-счетных органов именно на основании поручений законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом право председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации давать поручения контрольно-

счетному органу не предусмотрено ни в одном из субъектов Российской Федерации.

В части обязательности включения в план деятельности КСП поручений Законодательного Собрания области - указанная норма противоречит статье 12 Федерального закона № 6-ФЗ.

Такая же позиция отражена в представлении прокуратуры Иркутской области от 31 мая 2018 года № 7/1-05-2018 «О приведении в соответствие с федеральным законодательством Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области».

Учитывая изложенное, абзац второй части 3 статьи 10 Закона о КСП в предлагаемой редакции подлежит исключению.

Обращает на себя внимание, что порядок включения в планы деятельности КСП поручений, предлагаемый проектом закона в статье 10 Закона о КСП, в целом не отвечает принципу правовой определенности - дата (период), определяющие начало формирования проекта годового плана деятельности КСП и дата окончания срока его формирования, проектом закона не установлена. Проект закона не содержит норм, регулирующих процедуру принятия возможных решений по результатам рассмотрения поручений лиц, их направивших, не содержит оснований для отказа во включении в план деятельности КСП поручений.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации правовая норма должна соответствовать вытекающим из конституционного принципа равенства всех перед законом требованиям формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» относят нормы, не соответствующие принципу правовой определенности, к коррупциогенному фактору.

Неопределенность правовой нормы является самостоятельным основанием для признания ее недействующей.

Учитывая изложенное, пункт 3, пункт 4, пункт 5 статьи 10 в предлагаемой проектом закона редакции подлежат корректировке.

Правовая норма пункта 6 статьи 10 проекта закона устанавливает временной промежуток 10 рабочих дней для того, чтобы направить в Законодательное Собрание области, Губернатору области копии утвержденного плана деятельности КСП и вносимых в него изменений, а также разместить информацию о планируемых мероприятиях на официальном сайте КСП.

Указанное означает, что в течение 10 рабочих дней законодательный (представительный) орган, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, а также объекты контроля не имеют доступа к информации о запланированных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, что свидетельствует о нарушении принципа гласности в деятельности КСП и прав неопределенного круга лиц на доступ к информации.

Установление 10-ти дневного срока, исчисляемого в рабочих днях, только для того, чтобы совершить действия по направлению копий документов и размещению их на сайте КСП, не отвечает критериям разумности, поскольку указанные действия могут быть осуществлены в день утверждения плана и внесения в него изменений.

Учитывая изложенное, пункт 6 статьи 10 проекта Закона подлежит корректировке.

5. Пунктом 9 статьи 1 проекта закона излагается в новой редакции статья 12 Закона о КСП «Регламент Контрольно-счетной палаты», в которой конкретизируются вопросы, порядок реализации которых будет определять Регламент КСП.

Согласно статье 7 Закона о КСП, Регламент подлежит утверждению председателем КСП, который в силу статьи 14 Закона Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и

правотворческой деятельности в Иркутской области» (далее – Закон области № 1-оз) должен утвердить его либо в форме приказа, являющегося нормативным правовым актом (по вопросам реализации полномочий, предусмотренных Законом области № 55-ОЗ), либо в форме распоряжения (акт индивидуального правового регулирования).

Регламентом КСП помимо указанных в проекте закона вопросов должны быть урегулированы:

права и обязанности соответствующих структурных подразделений или уполномоченных должностных лиц, обеспечивающих доступ к информации о деятельности КСП (часть 2 статьи 9 Федерального закона от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее - Федеральный закон № 8-ФЗ);

порядок присутствия граждан (физических лиц), в том числе, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегии (статья 15 Федерального закона № 8-ФЗ);

порядок принятия правовых актов председателя КСП (часть 5 статьи 27 Закона области № 1-оз).

В этой связи несоответствующей законодательству является формулировка «иные вопросы внутренней деятельности», проект закона нуждается в уточнении нормой: «Регламент КСП утверждается приказом председателя КСП».

Так, с 2012 года КСП осуществляла свою деятельность в соответствии с Регламентом, утвержденным приказом председателя КСП, а в 2018 году в отсутствие правовых оснований признала приказ утратившим силу и утвердила такой же Регламент, но уже распоряжением председателя КСП.

6. Пунктом 10 статьи 1 проекта закона излагается в новой редакции статья 14 Закона о КСП.

Отсутствие в наименовании статьи 14 «Порядок осуществления Контрольно-счетной палатой внешнего государственного финансового контроля» (в редакции проекта закона) слова «полномочий» изменяет цель принятия закона субъекта Российской Федерации, установленную в части 3 статьи 268.1 БК РФ, согласно которой законом субъекта Российской Федерации должен быть определен порядок осуществления полномочий органами внешнего государственного финансового контроля по внешнему государственному финансовому контролю.

При этом обращает на себя внимание, что полномочия непосредственно КСП по внешнему государственному финансовому контролю в Иркутской области Законом о КСП не определены.

Как следует из статьи 13 Закона о КСП, полномочия КСП определяются Федеральным законом № 6-ФЗ, БК РФ, иными федеральными законами, тем самым реализуются на основании отсылочных норм федерального законодательства.

Вместе с тем часть полномочий КСП определена законами Иркутской области - Законом Иркутской области от 27 декабря 2013 года № 167-ОЗ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Иркутской области», Законом Иркутской области от 23 июля 2008 года № 55-оз «О бюджетном процессе Иркутской области», что не соотносится со статьей 13 Закона о КСП и требует внесения соответствующих изменений.

В отсутствие установленных Законом о КСП полномочий невозможно урегулировать порядок их осуществления.

В силу положений Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетные органы реализуют свои полномочия посредством осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в рамках проведения которых составляют соответствующие акты, отчеты, заключения, направляют объектам проверок запросы, представления, предписания, передают материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы.

Согласно части 2 статьи 268.1 БК РФ в ходе осуществления в установленном порядке контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами проводятся проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг, направляются объектам контроля представления, предписания, направляются финансовым органам (органам управления государственными внебюджетными фондами) уведомления о применении бюджетных мер принуждения, осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

Порядок осуществления данных полномочий согласно части 3 статьи 268.1. БК РФ должен быть определен законом субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, в предлагаемой проектом закона редакции статьи 14 Закона о КСП ни один из указанных вопросов отражения не нашел.

Однако, Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» порядок осуществления внешнего государственного финансового контроля урегулирован - определены объекты контроля, методы, применяемые в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, документы, подготавливаемые по их итогам, установлено, что контрольные и экспертно-аналитические мероприятия проводятся в соответствии с программами, урегулированы вопросы направления представлений, предписаний Счетной палаты, права и обязанности должностных лиц.

Практически все субъекты Российской Федерации предусмотрели в своих законах порядки проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами, урегулировали вопросы проведения проверок, составления актов, отчетов, направления представлений, предписаний, установили сроки проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, определили объекты проверок и иные вопросы реализации своих полномочий.



Постановлением Правительства Иркутской области от 24 марта 2014 года № 146-пп «Об утверждении Порядка осуществления полномочий службой государственного финансового контроля Иркутской области по внутреннему государственному финансовому контролю» урегулированы в полной мере основания и порядок проведения службой государственного финансового контроля Иркутской области проверок, ревизий и обследований, определен перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об их проведении, о периодичности их проведения, права и обязанности должностных лиц службы государственного финансового контроля и объектов государственного финансового контроля (их должностных лиц).

Вместе с тем в отсутствие установленного Законом о КСП порядка проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий регулирование вопросов их приостановления и возобновления является незаконным и преждевременным, учитывая, что федеральное законодательство не содержит не только порядков и процедур приостановления и возобновления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетных органов, но и не предусматривает возможности их осуществления.

Подпунктом 1 пункта 5 статьи 14 проекта закона о КСП изменяется срок предоставления по запросу КСП информации, документов и материалов (далее – сведений), необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с 10 до 7 рабочих дней.

В субъектах Российской Федерации срок представления запрашиваемых контрольно-счетными органами сведений варьируется от 10 до 30 рабочих дней, что связано, как правило, с большим объемом запрашиваемой информации, а также установленной статьей 19.7 КоАП РФ административной ответственностью за непредставление или несвоевременное представление запрашиваемых сведений, предоставление таких сведений в неполном объеме или в искаженном виде.

Опыт взаимодействия с КСП показывает, что как правило, запросы КСП о предоставлении сведений являются достаточно объемными, требующими от

объекта контроля систематизации и обработки запрашиваемой информации. Соответственно, в режиме загруженности в сфере осуществления полномочий государственных органов, выполнение запроса в срок 7 рабочих дней и в полном объеме будет являться затруднительным и способно дестабилизировать деятельность органа в целом.

Подпунктом 2 пункта 5 статьи 14 проекта закона о КСП для неограниченного круга лиц устанавливается обязанность предоставления сведений, необходимых для проведения экспертизы проектов государственных программ, проектов законов области об областном бюджете, проектов законов области о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда и внесения в них изменений в срок не позднее 2 рабочих дней со дня получения запроса.

Вместе с тем согласно части 1 статьи 15 Федерального закона № 6-ФЗ законом субъекта Российской Федерации может быть установлена только обязанность предоставления в контрольно-счетные органы по их запросам сведений, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Установление обязанности по предоставлению сведений для проведения экспертиз проектов законов и проектов государственных программ противоречит статье 15 Федерального закона № 6-ФЗ.

Абзац второй пункта 6 статьи 14 Закона о КСП в предлагаемой редакции подлежит исключению из проекта закона, как противоречащий статье 15 Федерального закона № 6-ФЗ, в соответствии с которой запросы о предоставлении сведений, необходимых для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий осуществляются контрольно-счетными органами, а не их должностными лицами.

За неисполнение запроса должностного лица КСП, который не является руководителем государственного органа, наступление ответственности Федеральный закон № 6-ФЗ не предусматривает. Кроме того, наделение всех должностных лиц КСП полномочиями на направление запросов повлечет

избыточность запросов, а также нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона № 6-ФЗ, согласно которой контрольно-счетные органы не вправе запрашивать информацию, документы и материалы, если такая информация, документы и материалы ранее уже были им представлены.


Пунктом 9 статьи 14 проекта закона в предлагаемой редакции устанавливаются полномочия КСП на составление протоколов об административных правонарушениях.

Вместе с тем, учитывая, что полномочия КСП определены статьей 13 Закона о КСП, повторное регулирование указанного вопроса является избыточным и подлежит исключению из проекта закона.

Неопределенность содержания и неполнота предлагаемого правового регулирования допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и, следовательно, может привести к коррупционным проявлениям.

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (подпункты «а», «ж» пункта 3), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, прямо относят к коррупциогенным факторам нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований для принятия решения, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц), отсутствие или неполноту административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка, а также юридико-лингвистическую неопределенность.

Учитывая, что механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений, прежде всего из содержания конкретного нормативного положения, проект закона с учетом вышеуказанных предложений и замечаний нуждается в доработке.

*С уважением* 

С.Г. Левченко