

## ЗАКОН НЕОБХОДИМ, НО НУЖДАЕТСЯ В ДОРАБОТКЕ

© 2010 В. А. Артамонов

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации

E-mail: valartam@yandex.ru

Обоснована актуальность принятия федерального закона “Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований”. Автор, поддерживая подготовленный законопроект, вносит некоторые предложения, представленные в статье.

*Ключевые слова:* федеральный закон, законопроект, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, полномочия, должностные лица, контрольные и экспертно-аналитические мероприятия.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается проект федерального закона “Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований” (далее - законопроект)<sup>1</sup>.

Отвечая на вопрос “почему закон об организации работы счетных палат на местах принимается именно сейчас?”, председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин заявил: “...Правительство России приняло программу повышения эффективности использования бюджетных средств<sup>2</sup>... Эта тема сегодня является одной из главных, - деньги, имеющиеся в госбюджете, не всегда эффективно реализуются... И больше всего проблем - в регионах, и особенно на уровне муниципалитетов... Поэтому в январе... когда мы встречались с Президентом... я этот вопрос - об усилении финансового контроля в регионах - поставил... Дмитрий Медведев... согласился с моей аргументацией, была создана рабочая группа... подготовлен проект закона (он не вторгается в Конституцию России и не подменяет права регионов), который определяет основные принципы, функции... а также порядок создания контрольных органов в субъектах Федерации. Кстати, это первый такого рода закон в государствах, имеющих федеративное устройство... Рассчитываю, что до конца года законопроект будет принят и подписан Президентом РФ”.

О важности принятия подобного федерального закона свидетельствует и ситуация, сложившаяся в ряде регионов.

В частности, в *Республике Карелия* в данное время функции контроля исполнения бюджета республики, бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования, проведения экспертизы указанных бюджетов, целевых программ и иных нормативных правовых актов, влияющих на формирование и исполнение бюджета субъекта РФ, исполняет Контрольно-бюджетный комитет Законодательного Собрания. Ранее Контрольно-счетная палата в Республике работала; но 5 марта 2004 г. была ликвидирована.

В *Московской области* до сих пор действует Положение о Контрольно-счетной палате Московской областной Думы, утвержденное областной Думой 29 июня 1994 г. (тогда еще и Счетной палаты РФ не было). Состав областной палаты включает председателя (из депутатов думы) и 5 сотрудников. И это - в одном из “регионов-доноров” РФ, с населением в 6,713 млн. чел.<sup>3</sup> и расходами консолидированного бюджета (в I полугодии 2010 г.) свыше 128 млрд. руб.<sup>4</sup>

Аналогичная ситуация с составом штатной численности сложилась в Контрольно-бюджетной палате *Астраханской области* (8 чел.), а также в Контрольно-счетной комиссии *Липецкой области* (7 чел.).

Вот как, например, высказался по данной теме председатель Контрольно-счетной палаты Москвы В.А. Двуреченских еще 7 декабря 2005 г. в интервью “ФК-Новости”: “В Липецкой области, откуда я родом, в палате - 6 чел. Мало. По моим расчетам, если сотрудников менее 20 чел., палата... не работает эффективно. Есть ст. 157 Бюджетного кодекса, где указаны задачи, которые контрольные органы регионов обязаны ре-

шать. Решить эти задачи меньшим числом людей, чем 20 чел., - нереально. Словом, если в регионе в палате людей меньше... надо полагать, что есть нарушения Бюджетного кодекса. И прокурор, отвечающий за законность, должен внести представление ответственному должностному лицу”<sup>5</sup>.

Своеобразно выстроена работа Контрольно-бюджетной палаты Законодательной Думы в *Хабаровском крае*. Она не является юридическим лицом, работает под руководством председателя Законодательной Думы, включает председателя, заведующих секторами и экспертов-консультантов. Аудиторов в палате нет. Планы работы утверждаются актом Законодательной Думы ежеквартально (!). Комментарии тут вряд ли нужны.

Конечно же, во многих регионах ситуация с деятельностью контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований (далее - КСО) в целом является вполне удовлетворительной, в частности потому, что “законы большинства субъектов РФ о контрольно-счетных палатах во многом схожи по содержанию и даже по формулировке правовых норм”<sup>6</sup>.

Тем не менее, *актуальность принятия специального (“рамочного”) федерального закона очевидна*. Автор статьи поддерживает подготовленный законопроект и полагает, что на его основе возможно принимать данный закон. Однако есть, безусловно, и *некоторые предложения*.

Так, вопреки приведенной точке зрения о том, что законопроект не должен “вторгаться” в права регионов, имеется и иное мнение, поддерживаемое автором статьи: как раз это и надо сделать для решения как минимум двух проблем.

Во-первых, предлагается в законе определить, что КСО должны иметь статус юридического лица, и изменить п. 7 ст. 3 “Основы статуса контрольно-счетных органов” законопроекта, указав, что “контрольно-счетный орган субъекта РФ, контрольно-счетный орган муниципального образования обладают правами юридического лица”. Аргументы здесь следующие:

а) сегодня лишь в 15 субъектах РФ сохраняются региональные КСО без статуса юридического лица<sup>7</sup>, т. е. жизнь и практика уже сами (за законодателя) определили, как лучше организовать работу этих КСО. И тут желательно не уклоняться от решения вопроса, а закрепить зако-

ном наработанный в абсолютном большинстве регионов опыт;

б) если у КСО нет прав юридического лица и они не являются отдельными государственными (муниципальными) органами, то о каком соблюдении принципа независимости в их работе можно всерьез рассуждать?

Во-вторых, п. 3 ст. 5 “Состав и структура контрольно-счетных органов” законопроекта предлагается конкретизировать следующим образом: “Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа относятся соответственно к государственным должностям субъекта РФ или муниципальным должностям”.

Аргументы для такой правки законопроекта тоже имеются. Дело в том, что для установления перечня государственных должностей субъектов РФ издан указ Президента РФ “О типовых государственных должностях субъектов РФ” от 4 декабря 2009 г. № 1381<sup>8</sup>, в котором приведены 17 видов типовых должностей, предлагаемых Президентом РФ к утверждению законом субъекта РФ в качестве государственных. В этот перечень включены и 3 должности КСО субъекта РФ: председатель КСО, заместитель председателя КСО и аудитор. Однако рекомендация Президента РФ в отношении руководителей КСО во многих регионах осталась нереализованной.

В основном в реестры государственных должностей субъектов РФ включены председатели КСО, в части регионов - председатель и заместитель и лишь в отдельных регионах - председатель, заместитель и аудитор. Есть регионы, где в реестр государственных должностей представители КСО вообще не включены (Республика Карелия, Приморский и Хабаровский края, Московская, Архангельская, Астраханская, Костромская, Липецкая, Нижегородская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская области и ряд иных).

И дело здесь не только и не столько в нехватке средств. Например, приведенные в упомянутом Указе Президента РФ типовые должности из состава избирательных комиссий регионов (4 должности) в реестры государственных должностей субъектов РФ включены (минимум - 3 и почти везде - все 4).

Если учесть назначение избирательных комиссий и сравнить его с функциями КСО, то напрашиваются грустные выводы...

В целом же, с изданием в 2009 г. вышеназванного Указа Президента РФ времени, чтобы уточнить реестры государственных должностей в субъектах РФ, было вполне достаточно. И если на местах это так и не сделано, например, в части рекомендаций Президента РФ о включении руководителей КСО в указанные реестры, то на ситуацию следует воздействовать как раз через федеральный закон.

В-третьих, весьма важное значение имеют п. 7 и 8 упомянутой ст. 5 законопроекта, в которых идет речь о дифференцированном порядке установления штатной численности КСО с учетом действия комплекса факторов. Но вот кто будет определять этот порядок, в законопроекте не определено. Предлагается п. 7 ст. 5 законопроекта дополнить предложением: «Рекомендации по установлению штатной численности КСО субъекта РФ разрабатываются Счетной палатой РФ и направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ для использования в практической деятельности». Дополнение, аналогичное по содержанию, целесообразно также включить и в п. 8 этой статьи законопроекта.

В-четвертых, предлагается уточнить также ст. 7 «Требования к кандидатурам на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов» законопроекта:

1. Подпункт 4 п. 4 статьи, определяющий требования к указанным кандидатурам, изложить конкретнее: «отсутствие у него гражданства РФ (или наличие гражданства иностранного государства), вида на жительство, иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства».

2. Пункт 7 статьи изложить в иной редакции: «Председатели, заместители председателя и аудиторы контрольно-счетных органов как лица, замещающие государственные или муниципальные должности, обязаны соблюдать ограничения, установленные федеральным законодательством, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований».

Однако существует следующая проблема. Если для лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, такие ограничения действительно установлены п. 2 ст. 2.1 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполни-

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 28 сентября 2010 г.), то для лиц, замещающих муниципальные должности в контрольных органах, ст. 38 «Контрольный орган муниципального образования» федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в редакции от 28 сентября 2010 г.) такие ограничения не определены. Желательно внести правки в эту статью закона.

В-пятых, на взгляд автора, нуждается в уточнении и п. 4 ст. 8 «Гарантии статуса должностных лиц контрольно-счетных органов» законопроекта. Должностное лицо контрольно-счетного органа никак не может досрочно освобождаться от должности в случае достижения предельного возраста пребывания в должности.

Если же вести речь о п. 4 ст. 8 предметнее, то следует:

а) из первого абзаца п. 4 изъять слово «досрочно»;

б) подпункт 5 п. 4 изложить в следующей редакции: «нарушения требований законодательства РФ при исполнении должностных полномочий, несоблюдения установленных ограничений, если за решение об освобождении от должности проголосует большинство депутатов законодательного (представительного) органа»;

в) включить в этот пункт еще два основания освобождения от должности: подп. 7 - смерти; подп. 8 - признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим (соответственно, подп. 7 п. 4 ст. 8 нумеровать как подп. 9).

В-шестых, базовой статьей законопроекта является ст. 9 «Основные полномочия КСО». Предлагаем п. 1 (ключевой) указанной статьи, определяющий полномочия КСО субъектов РФ (с учетом: а) уже апробированных в регионах подходов; б) утвержденных новых направлений развития системы государственного (муниципального) финансового контроля в РФ и готовящихся на этой основе изменений для внесения в Бюджетный кодекс РФ; в) сложившейся в стране текущей и прогнозируемой ситуации) изложить в следующей редакции:

«1) контроль соблюдения бюджетного законодательства субъекта РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

2) контроль исполнения доходных и расходных статей бюджета и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

3) экспертиза проектов бюджета, проектов долгосрочных целевых программ, а также проектов бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

4) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

5) контроль экономности, результативности и эффективности использования, прежде всего, участниками бюджетного процесса субъекта РФ, средств бюджета субъекта РФ, а также целевых средств, получаемых бюджетом субъекта РФ из федерального бюджета и иных источников, предусмотренных законодательством РФ;

6) контроль установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта РФ, а также интеллектуальной собственностью, принадлежащей субъекту РФ;

7) оценка эффективности и целесообразности предоставления льгот (за исключением налоговых) и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта РФ;

8) контроль состояния государственного долга и управления им высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо финансовым органом субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ;

9) контроль результативности и экономности расходов средств бюджета субъекта РФ при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;

10) анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета субъекта РФ и подготовка предложений, направленных на устранение причин таких отклонений и совершенствование организации бюджетного процесса в субъекте РФ;

11) контроль экономности, результативности и эффективности использования средств бюджета субъекта РФ, поступивших в местные бюджеты муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ;

12) обеспечение противодействия коррупции в пределах возложенных полномочий;

13) подготовка информации о ходе исполнения бюджета субъекта РФ, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, о результатах проведенных мероприятий внешнего государственного финансового контроля и представление такой информации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

14) иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные Конституцией (уставом) и законами субъекта РФ”.

Подобные изменения предлагается внести и в п. 2 ст. 9 законопроекта. При этом в п. 4 ст. 9, а также в п. 1 ст. 13 “Обязательность исполнения требований должностных лиц контрольно-счетных органов” законопроекта последние фразы пунктов предлагается изложить следующим образом: “...а также имеют предоставленные законодательством субъекта РФ или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования льготы (за исключением налоговых) и преимущества”.

По теме налоговых льгот целесообразно изучить протест прокурора Приморского края “На статью 17 Закона Приморского края от 13 апреля 2000 г. № 89-КЗ “О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Приморского края” от 7 мая 2010 г. № 7/3-4-10<sup>9</sup>. Если изложить суть, то в своем протесте прокурор указывает на то, что: “а) распространение контрольных полномочий контрольно-счетной палаты... края на субъектов, имеющих налоговые... льготы, независимо от наличия факта получения бюджетных средств и иного их участия в бюджетном процессе, не соответствует предусмотренным ст. 157 Бюджетного кодекса РФ полномочиям органов государственного финансового контроля и противоречит положениям ст. 30, 31 и 32 Налогового кодекса РФ; б) данная проблема относится к сфере полномочий налоговых органов, на которые как раз и возложен контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и сборов...” Подробно изложенные в протесте прокурора аргументы выглядят вполне убедительными, и их сложно оспорить.

Считаем также целесообразным включить в ст. 9 дополнительный п. 5 следующего содержания: “Перечень показателей для оценки эффективности деятельности КСО разрабатывает-

ся Счетной палатой РФ и в виде Рекомендаций для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований размещается на официальном сайте Счетной палаты РФ в информационно-телекоммуникационной сети Internet”.

В-седьмых, что касается ст. 10 “Формы осуществления КСО внешнего государственного и муниципального финансового контроля” законопроекта, на взгляд автора публикации, эта статья нуждается в несколько большей конкретизации.

Предлагается п. 2 ст. 10 законопроекта изложить в следующей редакции: “При проведении контрольного мероприятия КСО используются средства (методы и процедуры) финансового контроля (ревизия, проверка, обследование, наблюдение и др.) и составляется соответствующий акт (акты), который (которые) доводится до руководителя проверяемого органа или организации. На основании акта (актов) КСО разрабатывается отчет”. Пункт 3 ст. 10 законопроекта также предлагается уточнить: “При проведении экспертно-аналитического мероприятия КСО используются средства (методы и процедуры) финансового контроля (экспертиза, мониторинг и др.) и составляются заключение или отчет”.

В-восьмых, есть необходимость внести изменения и в ст. 11 “Стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля” законопроекта.

Так, если в п. 2 ст. 11 законопроекта указано, что стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля, разрабатываемые Счетной палатой РФ, подлежат государственной регистрации в Минюсте России (тем самым они как бы приобретают статус нормативного правового акта РФ), то из смысла п. 4 и 5 этой же статьи, посвященных деятельности соответственно КСО субъектов РФ и муниципальных образований в области разработки ими собственных стандартов, вытекает, что подобную их деятельность никто контролировать не обязан. Такой подход было бы целесообразно уточнить.

Предлагается для этого в ст. 18 “Взаимодействие контрольно-счетных органов” законопроекта дополнительно включить подпункты: а) в п. 6 - подп. б: “обеспечивать правовую экспертизу, согласовывать и вести учет разработанных КСО муниципальных образований стандартов внешнего муниципального финансового контроля”; б) в

п. 7 - подп. б: “проводить правовую экспертизу, согласовывать и вести учет разработанных КСО субъектов РФ стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля”.

А упомянутую выше ст. 11 законопроекта в связи с этим целесообразно дополнить п. 6: “Стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля в установленном порядке КСО должны публиковать в своих официальных изданиях либо размещать на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Internet”.

В завершение хотелось бы выделить *отдельные предложения*, связанные с улучшением юридической техники подготовки документа.

1. Предлагается п. 4 ст. 5 законопроекта переформулировать таким образом: “Полномочия председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливаются соответственно законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. При этом срок полномочий указанных лиц не должен быть менее срока полномочий законодательного (представительного) органа”.

2. В законопроекте часто повторяющиеся слова “государственная, служебная, коммерческая и иная охраняемая законом тайна”<sup>10</sup> целесообразно заменить словами “государственная и иная охраняемая законом тайна, а также сведения конфиденциального характера”.

3. Документ пока содержит признаки явной юридико-лингвистической неопределенности: по тексту используются понятия “инспектор”, “иные штатные работники”, “работники”, “должностные лица КСО”, без определения “кто есть кто”. Желательно при доработке терминологическую многозначность исключить.

В заключение автор хотел бы отметить, что почти 2 года проработал в сфере дополнительного профессионального образования гражданских служащих, осуществляющих госфинконтроль, и в связи с этим знаком с их мнением по многим непростым проблемам осуществления указанного вида контроля. При написании настоящей статьи были учтены высказывания практиков-профессионалов.

<sup>1</sup> Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”. Раздел “Законопроекты”. Законопроект №433144-5.

<sup>2</sup> Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 28. Ст. 3720.

<sup>3</sup> URL: <http://www.mosoblonline.ru>.

<sup>4</sup> Где в России лучше жить (основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в I полугодии 2010 года) // Рос. газ. 2010. 8 сент.

<sup>5</sup> Олег Королев создал “вице-губернаторскую комиссию”. URL: [Lipetsknews.ru](http://Lipetsknews.ru). 20.12.2005.

<sup>6</sup> Ялбулганов А. А., Картошкина Е. А. Организационно-правовые основы деятельности контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации // Го-

сударственный финансовый контроль в России: история, теория, практика : сб. науч. ст. / отв. ред. В. В. Захаров, И. Б. Лагутин. Курск, 2006. С. 144.

<sup>7</sup> Показатель выведен автором настоящей статьи на основании анализа законов всех субъектов РФ о КСО.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 49 (ч. 2). Ст. 5921.

<sup>9</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”. (Сводное региональное законодательство).

<sup>10</sup> Статья 139 “Служебная и коммерческая тайна” Гражданского кодекса РФ с 1 января 2008 г. утратила силу. Ранее был принят федеральный закон “О коммерческой тайне” от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ. Но вот правовое понятие “служебная тайна” сегодня так и не определено.

*Поступила в редакцию 07.08.2010 г.*