**Совершенствование правового обеспечения организации и деятельности контрольно-счетных органов в РФ**

***Литвинчук Е.С.***

*(2 слайд)*

В июле этого года состоялись масштабные изменения нашего базового закона № 6-ФЗ. Более чем за 10 лет его существования изменения в него вносились только 6 раз, и все они носили технический характер, то есть были связаны с изменениями других законов. За это время, с одной стороны, органы внешнего финансового контроля накопили большой опыт работы, с другой – изменились подходы к госуправлению, менялось смежное законодательство, обновился закон о Счетной палате, законы о стратегическом планировании и закупках. И жизнь потребовала доработки и нашего основного закона.

Начиная с 2014 года Комиссией по правовым вопросам Совета КСО, Счетной палатой была проделана огромная работа. Были собраны, обобщены и проанализированы многочисленные предложения по совершенствованию 6-го федерального закона. В дальнейшем к работе по подготовке законопроекта подключились профильные Комитеты Совета Федерации и Госдумы. И стоит отметить, что практически все предложения КСО, в том числе и наши, учтены в принятом законе. Изменения вступят в силу с 30 сентября и сейчас на повестке дня вопросы скорейшей реализации на практике принятых изменений, приведение в соответствие региональной и муниципальной нормативной базы. Прежде всего, Положений о Палатах, правовых актов в сфере муниципальной службы, а затем - наших регламентов и иных внутренних документов. Остановимся на некоторых новациях, представляющих наибольший интерес.

*(3 слайд)*

Целый ряд новаций касается **статуса КСО**. Прежде всего, это признание за муниципальными палатами статуса юридического лица (для муниципальных районов и округов, городских округов, в т.ч. с внутригородским делением). Действующие правила, о том, что муниципальные КСО могут быть юрлицом, если это предусмотрено уставом муниципального образования, сохраняются для сельских и городских поселений и внутригородских районов. По информации комиссии по перспективному планированию деятельности и формированию муниципальных КСО Союза МКСО почти 43% муниципальных КСО не имеют статуса юридического лица. Реализация этих норм потребует внесения изменений в устав муниципального образования, принятия решения представительного органа о создании КСО в статусе юрлица, утверждения соответствующего Положения как учредительного документа и регистрации юрлица в госреестре. Статус юрлица позволит муниципальным палатам укрепить свою самостоятельность, формировать штат, осуществлять бюджетные полномочия, принимать правовые акты, кающиеся своей деятельности, и самостоятельно осуществлять закупки.

Второе – **должности председателя, заместителя председателя, аудиторов муниципальных КСО** теперь отнесены законом к муниципальным должностям. По информации Счетной палаты на 2020 год только 32% должностей руководства муниципальных палат относились к муниципальным должностям. Это изменение также необходимо отразить в муниципальных правовых актах о палатах, разработать документы о статусе лиц, замещающих муниципальные должности.

**?** Возникает вопрос о том, как оформить изменение статуса должностного лица с муниципального служащего на лицо, замещающее муниципальную должность. Если на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства, то статус лиц, замещающих муниципальные должности, совершенно иной. Он регламентирован 131-м законом практически только в части определения, законодательством о противодействии коррупции – в части обязанностей и ограничений, а в остальном – регламентация передана на региональный и муниципальный уровень. Как неоднократно указывал Конституционный Суд лица, замещающие государственные или муниципальные должности, обладают особым – публично-правовым статусом, имеющим конституционную природу. Поэтому они исполняют свои обязанности на основании правового акта представительного органа, а не трудового договора. Поэтому и перевод в том смысле, который заложен в Трудовом кодексе, в данном случае невозможен. В ходе организованной Счетной палатой встречи по вопросам внесения изменений в закон 6-ФЗ (21 июля) Тимуром Анваровичем Махмутовым было озвучено, что **возможно** разъяснения на этот счет будут даны по согласованию с Минтрудом. В целом изменения, безусловно, позволят укрепить принципы эффективности и организационной независимости муниципальных КСО, а также их самостоятельность.

Также уточнено, какие должности относятся к инспекторскому составу. На региональном и муниципальном уровне **правовым актом о палате** теперь можно установить, какие должности относятся к инспекторам (в соответствии с реестрами должностей муниципальной службы). Отчасти, такая практика уже существовала. Это касалось наименований должностей, производных от «инспектора» (старший, ведущий, начальник инспекции). Теперь это могут быть не только, должности, в наименовании которых есть слово «инспектор», но и, иные. Изменения позволят закрепить правовой статус сотрудников палат, участвующих в проверочных группах, они также смогут составлять протоколы об административных правонарушениях.

Конкретизирован **порядок установления штатной численности**. Теперь в законе закреплено, что при принятии правового акта о численности необходимо учитывать мнение председателя палаты, ***оформленное представлением***. Также нужно исходить из объема полномочий, обеспечения организационной и функциональной независимости. Однако, на решение о штатной численности не могут не оказывать влияние имеющиеся финансовые и иные ресурсы. И на практике это влияние преобладающее.

*(4 слайд)*

Еще одна новация, также связана с кадровым обеспечением. На муниципальном уровне перед принятием решения о назначении кандидата на должность председателя КСО представительный орган теперь **вправе** обратиться в субъектовую палату за заключением. Заключение дается на предмет соответствия квалификационным требованиям. К ним отнесены: высшее образование и опыт в определенных сферах не менее 5 лет, а также знание законодательства и муниципальных правовых актов по профилю деятельности и принятых Счетной палатой общих требований к стандартам. Аналогичные правила предусмотрены и для КСО субъектов с тем отличием, что получение заключения, а его дает Счетная палата РФ, **является обязательным**. Порядок проверки кандидатов будет утвержден Счетной палатой и региональными КСО.

Также вводится право представительных органов и самих Палат обращаться в Счетную палату за заключением о соответствии их деятельности законодательству о ВФК и за рекомендациями по повышению ее эффективности. Это по своей сути напоминает утраченную сегодня добровольную сертификацию, которую проводила комиссия АКСОР. Вопрос о содержании и статусе заключений в законе не конкретизирован.

*(5 слайд)*

Еще один блок изменений, связан с **полномочиями**. Они пересмотрены и приведены в соответствие с формулировками закона о Счетной палате. Появились и новые, например, полномочия по контролю за состоянием внутреннего и внешнего долга; оценке реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития, предусмотренных документами стратегического планирования.

*(6 слайд)*

Полномочие по аудиту в сфере закупок, ранее закрепленное только в 44-м законе, теперь предусмотрено и в 6-м федеральном законе. Следует учитывать, что расширение перечня полномочий потребует соответствующего кадрового обеспечения, а, возможно, и дополнительных финансовых ресурсов.

*(7 слайд)*

Следующий **очень важный блок изменений связан с информационным обеспечением**. Одной из важнейших новаций, которая позволит нам наиболее полно и эффективно осуществлять полномочия, является **постоянный доступ** к государственным и муниципальным информационным системам. Кроме того, теперь любые лица (организации), обладающие необходимыми для проверки сведениями и документами, **обязаны** предоставить их по нашему запросу и в установленные сроки. Ранее такая обязанность распространялась только на объекты контроля и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Руководители проверяемых органов **должны обеспечивать** **условия работы** для должностных лиц, участвующих в контрольных мероприятиях. А именно, оборудованное рабочее место с доступом к справочным правовым системам и Интернету. Здесь надо отметить, что исполнение в полном объеме этих обязанностей на практике может быть затруднительным. Например, в отсутствие доступа к справочным правовым системам в проверяемом учреждении, их приобретение именно для целей проверки, вряд ли можно считать реализуемым. Да и объем информации в таких системах может быть разным. Поэтому доступ к необходимой нормативной базе целесообразно и важно обеспечивать своими силами. *У нас есть удалённый доступ к информационным системам КСП для всех сотрудников.*

Усовершенствован **порядок внесения и исполнения представлений и предписаний.** Представление теперь вносится для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков. В прежней редакции – для рассмотрения и принятия мер. Также как и в законе о СП, срок для выполнения представления теперь устанавливает КСО, не ограничиваясь 1 месяцем. Но если срок в предоставлении не указан, его нужно исполнить в месячный срок. Важно, что продлить срок исполнения как представления, так и предписания, можно по решению КСО и только 1 раз.

На мой взгляд это полезное, в целом, изменение потребует предварительного обсуждения реальных сроков исполнения наших представлений с объектами проверки или кураторами в администрации.

Какие **еще изменения законодательства в сфере полномочий КСО могут быть предложены** в ближайшей перспективе?

В Закон «О государственной регистрации недвижимости» внесена норма о бесплатном предоставлении субъектовым КСО сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, включая копии документов реестрового дела. Эта норма начнет работать со следующего года. В перспективе **целесообразно распространить ее действие и на муниципальный уровень**. Также можно вернуться к вопросу о реализации результатов **экспертно-аналитических мероприятий**, предусмотрев возможность внесения представлений или предписаний по их результатам.

*(8 слайд)*

Еще одно перспективное направление – это совершенствование законодательства об административных правонарушениях в части наших полномочий по составлению протоколов. Представляется целесообразным пересмотреть перечень составов нарушений, по которым мы можем составлять протоколы. Он может и должен быть расширен. За КСО закреплено 27 статей Кодекса, по которым мы можем составлять протоколы. По информации комиссии СКСО по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне муниципальные палаты составляют протоколы по 20 составам. Однако, более 75 % из них – только по 5ти статьям. В Воронеже похожая ситуация – мы составляем протоколы в основном по 7 статьям. В то же время часто выявляются нарушения, подпадающие под действие статей Кодекса, протоколы по которым мы составить не вправе. Например, нарушения требований бухучета, связанные с непроведением или «формальным» проведением инвентаризации. В том случае, когда такое нарушение не повлекло искажение отчетности, оно не образует состава административного правонарушения. Однако, такие нарушения создают существенные риски утраты муниципального имущества.

Кроме того, изменениями, внесенными в Кодекс в мае 2019 года, исключено полномочие на составление протоколов по ст. 15.11 за «грубое нарушение требований к бухучету». Одновременно, в новой редакции ст.15.15.6 появился похожий состав, но он распространяет свое действие только на должностных лиц органов и организаций, осуществляющих бюджетные полномочия по ведению бюджетного учета, откуда следует, что утрачен целый ряд позиций. Это, в частности, унитарные предприятия, хозяйственные товарищества, общества с участием публично-правовых образований. При выявлении у них грубого нарушения требований к бухучету, мы уже не вправе составить протоколы в отношении виновных должностных лиц таких организаций. Это негативно отразится на эффективности реализации наших полномочий, поскольку позволит должностным лицам избежать административной ответственности даже при наличии грубого нарушения требований к финансовой дисциплине. Поэтому целесообразно полномочия по составлению протоколов по ст. 15.11 Кодекса вернуть.

Также, к полномочиям КСО возможно отнести некоторые составы, предусматривающие ответственность за нарушения в сфере закупок, носящие одновременно «финансовый характер». Например, нарушения при планировании, обосновании цены контракта, объекта закупки; нарушения, связанные с незаконным изменением условий контракта, повлекшие дополнительные расходы бюджета; нарушения при приемке и при оплате. Право составлять протоколы по таким составам позволит повысить эффективность осуществления полномочий по проведению аудита в сфере закупок.

Аналогичная ситуация и с нарушениями в сфере распоряжения имуществом, находящимся в публичной собственности. Контроль за соблюдением порядка управления и распоряжения таким имуществом отнесен к нашим основным полномочиям, но составление протоколов по выявляемым в этой сфере нарушениям отнесено к полномочиям иных органов. Речь идет о таких нарушениях, как «самовольное занятие земельного участка», «нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством торгов, продажи государственного или муниципального имущества...», «нарушение порядка согласования при совершении сделки по распоряжению государственным (муниципальным) имуществом», «несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним» и ряд других. *КСП Воронежа по* ***областному закону*** *«Об административных правонарушениях» вправе составлять протоколы за нарушение порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Но, применение на практике этой статьи осложнено сокращенным сроком давности привлечения к ответственности, который составляет всего 3 месяца.* Поэтому, целесообразно также рассмотреть вопрос об установлении более длительного срока давности по нарушениям порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в публичной собственности.

*(9 слайд)*