* **Выступление А.Д. Пронькина на расширенном межрегиональном совещании в г. Новосибирске 17 марта 2015 года по теме «О деятельности контрольно-счетных органов в условиях изменения федерального законодательства и перехода на программный бюджет», внесение изменений в Федеральный закон от 07.02.2011 N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" как одно из направлений совершенствования нормативного правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов**

В 2014 году Правовой комиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации были рассмотрены предложения 59 контрольно-счетных органов по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон №6-ФЗ).

Внесенные предложения обусловлены сложившейся практикой применения Федерального закона №6-ФЗ и изменениями действующего законодательства в части осуществления финансового контроля. Их можно поделить на три блока.

1. **Правовой статус и структура КСО**

В целях единообразного подхода к вопросам организации контрольно-счетных органов муниципальных образований одного субъекта РФ, предлагается дополнить требованием об образовании муниципальных КСО в соответствии с уставом (законом) субъекта РФ (часть 2 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ).

Федеральным законом №6-ФЗ закреплены положения об организационной и функциональной независимости КСО. В развитие указанных положений предлагается законодательно закрепить положение о финансовой независимости КСО (часть 4 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ).

Очевидно, что закрепленные положения о независимости КСО могут быть реализованы только при самостоятельном решении КСО не только вопросов реализации полномочий, но и вопросов хозяйственного обеспечения деятельности. Однако федеральным законом №6-ФЗ предусмотрено обязательное наделение статусом юридического лица только КСО субъектов РФ. В отношении муниципальных КСО лишь установлена такая возможность. Предлагается установить обязательное требование о наделении правами юридического лица муниципальных КСО при их образовании (часть 8 статьи 3). Но возникнут проблемы с неисполнением требований ФЗ различного направления. Законодатель провозглашал организационную независимость КСО (Федеральный закон №6-ФЗ), тем не менее устанавливает императивные требования к структуре КСО, количеству заместителе председателя КСО. В связи с этим предлагается исключить из закона требования к составу КСО как ограничивающие самостоятельность КСО по организации своей внутренней структуры (части 1 и 2 статьи 5), а также установить возможность председателю КСО иметь несколько заместителей, а не одного, как это предусмотрено действующей редакцией (часть 1 статьи 5). У КСО несколько направлений, снижение статуса лиц не способствует значимости работы, так же в случае отсутствия органа муниципального финансового контроля на одном из уровней (района или поселения) предлагается установить порядок передачи контрольных полномочий КСО субъекта РФ.

Предлагается закрепить в законе требование о том, что штатная численность КСО должна быть достаточной для выполнения возложенных на орган полномочий (части 7 и 8 статьи 5), что особенно актуально в свете наделение КСО полномочиями по осуществлению аудита в сфере государственных и муниципальных закупок (возможно искусственное занижение, что может свести на нет результативность).

Следует установить единообразные требования к статусу председателя, заместителей председателя и аудиторов КСО субъектов и муниципальных образований. В настоящее время закон позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям принимать решения об отнесении указанных должностей, соответственно, к государственным должностям субъекта и муниципальным должностям. Предлагается установить в законе императивное требование о том, что должности председателя, заместителей председателя и аудиторов КСО субъектов и муниципальных образований относятся, соответственно, к государственным должностям субъектов РФ и муниципальным должностям (часть 3 статьи 5).

1. **Должностные лица и социальные гарантии**

В своей практике КСО сталкиваются с проблемой определения лиц, уполномоченных на проведение мероприятий. Федеральный закон №6-ФЗ наделяет властными полномочиями по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий должностных лиц КСО, относя к последним только председателя, заместителя, аудиторов и инспекторов. В тоже время в штате различных КСО имеются и иные сотрудники, в чьи должностные обязанности входит осуществление тех или иных действий по проведению мероприятий, по руководству инспекторами. Однако непосредственный доступ таких лиц к проверяемым объектам, их информации и материалам, законом не предусмотрен. Предлагается расширить круг должностных лиц КСО, включив в них не только инспекторов, но и иных работников, наделенных полномочиями по непосредственному осуществлению контрольных функций (часть 6 статьи 5). На указанных лиц будут распространяться гарантии статуса должностного лица КСО, установленные статьей 8 Федерального закона №6-ФЗ.

Предлагается наделить должностных лиц КСО правом требовать от руководителя и других должностных лиц проверяемого органа или организации письменные объяснения не только по фактам нарушений, но и по выявленным недостаткам (п.4 части 1 статьи 14).

Не обойден вниманием и вопрос оплаты труда сотрудников КСО. Очевидно, что уровень оплаты труда должен соответствовать не только статусу работника контролирующего органа, но и удерживать работников КСО от коррупционных нарушений. Однако на практике уровень оплаты труда работников КСО (в особенности – муниципальных) не соответствует требуемым критериям. Предлагается приравнять должностные оклады сотрудников аппарата КСО субъекта РФ и муниципального образования к уровню должностных окладов соответствующих работников аппарата высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (п.7 части 5 статьи 8).

В части обеспечения защиты должностных лиц КСО от посягательств предлагается установить, что финансовое обеспечение деятельности КСО должно предусматривать возможность государственной защиты должностных лиц КСО в соответствии с законодательством РФ о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов (часть 1 статьи 20).

1. **Полномочия КСО и меры реагирования**

Полномочия КСО, изложенные в Федеральном законе №6-ФЗ необходимо привести в соответствие с положениями Федерального закона от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Кроме того предлагается учесть опыт законодательного закрепления полномочия Счетной палаты РФ.

Предлагается перечень полномочий КСО субъектов (часть 1 статья 9):

- подготовка заключений на проекты законов о бюджетах субъектов РФ и бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов (п.2);

- внешняя проверке годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета (п.3);

- оценка эффективности использования государственного имущества, а также в пределах установленных полномочий муниципального имущества (п.5);

- мониторинг бюджетного процесса в субъекте РФ, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства (п.8);

- организация и проведение аудита эффективности, направленного на оценку эффективности (экономности и результативности) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации (п.12);

- проведения аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (п.13);

- подготовка предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (п.14);

- анализ и оценка тарифной (ценовой) политики (п.15).

Почти аналогичными полномочиями предлагается наделить и муниципальные КСО (часть 2 статьи 9).

Перечень объектов внешнего финансового контроля (часть 4 статьи 9) предлагается привести в соответствие с требованиями статьи 266.1 Бюджетного кодекса РФ.

Особо следует отметить предложения, касающиеся представлений и предписаний КСО. Федеральный закон №6-ФЗ не придает представлениям КСО статус документов, обязательных для исполнения. Установленная законом обязанность проверяемых органов и организаций рассмотреть представление и принять меры по устранению нарушений не может обеспечить безусловное устранение выявленных нарушений и недостатков.

Предусмотренные законом случаи вынесения обязательных для исполнения предписаний никак не исправляют ситуацию. Кроме того, действующая редакция Бюджетного кодекса РФ ограничивает перечень оснований для вынесения представлений только нарушениями бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, что не позволяет реализовать все полномочия КСО (в сферах государственных закупок, контроля за использованием имущества, контроля за эффективностью предоставления налоговых льгот и т.д.). С учетом изложенного предлагается изменить правовой статус представлений КСО (статья 16) – оно должно выноситься не для рассмотрения, а для устранения нарушений и недостатков, возмещения ущерба и привлечения к ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях законодательства (часть 1 статьи 16). Обязательность представления предлагается подкрепить мерами ответственности в соответствии с действующим законодательством (часть 4 статьи 16).

Все предложения рассмотрены на совместном заседании Президиума и Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 17 декабря 2014 года. По результатам рассмотрения было принято решение поручить аппарату Счетной палаты РФ до 31.03.2015 года провести экспертизу предложений, рассмотреть предложения по внесению изменений в Федеральный закон №6-ФЗ на заседании Президиума Совета КСО при Счетной палате РФ во 2 квартале 2015 года.