



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311
Тел. (812) 274-85-18
Факс (812) 274-85-39

Председателю
постоянной комиссии
по бюджету и налогам

Т.В. Бездетко

28.11.2018 № 5140-1/18-13-0-3

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон
«О Контрольно-счетной палате Ленинградской области»

Внесен председателем Контрольно-счетной палаты Ленинградской области

М.А. Ляховой

Первое чтение

Правовое управление, рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» (далее – законопроект), сообщает следующее.

Законопроектом предлагается установить, что утверждение структуры Контрольно-счетной палаты Ленинградской области (далее – КСП ЛО) осуществляется председателем КСП ЛО, а не Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) как это определено действующей редакцией областного закона от 14 октября 2011 года № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» (далее – областной закон № 77-оз). Областной закон № 77-оз дополняется положением, которым предусматривается использование должностными лицами КСП ЛО государственных информационных систем Ленинградской области. Перечень документов, которые вправе подписывать председатель КСП ЛО, дополняется уведомлением о применении бюджетных мер принуждения. Законопроектом предлагается установить, что руководители проверяемых органов обязаны создавать нормальные условия работы должностным лицам КСП ЛО, предоставлять помещения, средства связи. Рассмотрение возражений по результатам контрольной работы предлагается рассматривать или на коллегии, или на создаваемой рабочей группе. Из источников, посредством которых КСП ЛО обеспечивает доступ к

информации о своей деятельности, исключается «Вестник Законодательного собрания Ленинградской области» и иные средства массовой информации.

Обращаем внимание, что Законодательным собранием 26 сентября 2018 года в первом чтении принят проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» (вх. 4066) (далее – законопроект № 4066), которым, в частности, предложено внести изменения в часть 5 статьи 15 областного закона № 77-оз, определяющие порядок рассмотрения отчета по результатам контрольной работы и представленных возражений.

Согласно принятой в первом чтении концепции указанного выше законопроекта № 4066 коллегия КСП ЛО рассматривает не только протокол разногласий, но и отчет по результатам контрольной работы с обязательным приглашением на заседание коллегии КСП ЛО руководителя проверяемого органа и депутатов Законодательного собрания. По итогам рассмотрения протокола разногласий коллегия КСП ЛО должна принять решение об их обоснованности или необоснованности и направить его руководителю проверяемого органа.

Действующая редакция части 5 статьи 15 областного закона № 77-оз предусматривает, что на коллегия КСП ЛО возложена обязанность по рассмотрению только возражений и объяснений, поступивших по результатам контрольных мероприятий.

Рассматриваемым законопроектом действующая редакция части 5 статьи 15 областного закона № 77-оз, дополняется положением о возможности рассмотрения возражений и объяснений по результатам контрольного мероприятия не только коллегией, но и рабочей группой, то есть без учета положения законопроекта № 4066 в части рассмотрения отчетов коллегией КСП ЛО.

Кроме того, после принятия законопроекта № 4066 предлагаемые законопроектом изменения не могут быть осуществлены по юридико-техническим правилам оформления законопроектов из-за отсутствия в тексте части 5 статьи 15 областного закона № 77-оз слов «возлагается на коллегия Контрольно-счетной палаты», которые содержатся в ее действующей редакции.

Кроме того, законопроектом № 4066 предложено рассматривать коллегией КСП проекты структуры и штатной численности КСП. Законопроектом рассмотрение проектов структуры и штатной численности КСП коллегией КСП не предусматривается.

Как видно из описанных выше предлагаемых законопроектами изменений относительно порядка рассмотрения протоколов разногласий и отчетов, порядка рассмотрения проектов структуры и штатной численности КСП, то законопроект № 4066 и рассматриваемый законопроект (пункт 2, подпункт «в» пункта 9 статьи 1), в этой части, по мнению правового управления, являются альтернативными.

Следует указать, что согласно статье 45 Регламента Законодательного собрания, если в Законодательное собрание после принятия проекта

областного закона в первом чтении поступит проект областного закона по тому же вопросу, такой проект областного закона Законодательным собранием **не рассматривается и возвращается** Председателем Законодательного собрания инициатору по мотивам принятия аналогичного проекта областного закона в первом чтении.

К законопроекту имеются следующие замечания правового и юридико-технического характера.

1. Пунктом 2 статьи 1 законопроекта предложено изменить порядок утверждения структуры КСП ЛО. Согласно действующей редакции, определенной частью 3 статьи 4 областного закона № 77-оз, структура и штатная численность КСП ЛО утверждаются постановлениями Законодательного собрания по представлению председателя Контрольно-счетной палаты. Законопроектом предлагается сохранить утверждение штатной численности КСП ЛО постановлением Законодательного собрания по представлению председателя КСП ЛО, а утверждение структуры КСП ЛО предлагается осуществлять председателем КСП ЛО.

Структура и штатная численность КСП ЛО в настоящее время утверждена постановлением Законодательного собрания Ленинградской области от 26 апреля 2012 года № 362 «Об утверждении структуры и штатной численности Контрольно-счетной палаты Ленинградской области» (далее – постановление № 362).

Согласно вышеуказанному постановлению Законодательного собрания в структуру КСП ЛО входят: председатель КСП ЛО, заместитель председателя КСП, четыре аудитора КСП ЛО, руководитель аппарата КСП ЛО, заместитель руководителя аппарата, инспекция, помощник председателя КСП ЛО, отдел материально-технического и информационного обеспечения, отдел правового и кадрового обеспечения. Штатная численность КСП ЛО утверждена в виде наименования должностей КСП ЛО и их количества.

Если проанализировать региональное законодательство, то примерно в половине субъектов РФ утверждение структуры осуществляется представительным органом, а в половине – председателем контрольно-счетной палаты.

Под штатной численностью работников понимается численность, позволяющая эффективно и качественно выполнять в полном объеме возложенные на организацию функции. В связи с чем, можно предположить, что штатная численность будет утверждаться в виде одной цифры, без указания конкретных должностей и их количества. Для примера можно привести Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 25 декабря 2013 года № 780 «Об утверждении штатной численности Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга», которым штатная численность утверждена в количестве 115 человек.

Постановлением № 362 штатная численность аудиторов КСП ЛО определена в количестве 4 единиц. Частью 4 статьи 1 областного закона от 16 декабря 2005 года № 117-оз «О государственных должностях Ленинградской области» определено, что к лицам, замещающим государственные должности

Ленинградской области, относятся председатель КСП ЛО, заместитель председателя КСП ЛО, аудиторы КСП ЛО, которые назначаются Законодательным собранием. В случае передачи полномочий по утверждению структуры председателю КСП ЛО, количество государственных должностей в КСП ЛО будет определяться правовым актом ненормативного характера, которым Законодательное собрание не может руководствоваться. Отсутствие закреплённого нормативным правовым актом Ленинградской области количества государственных должностей Ленинградской области в КСП ЛО может привести к правовой коллизии.

Предложенный законопроектом порядок утверждения структуры КСП ЛО председателем КСП ЛО, а штатной численности КСП ЛО – Законодательным собранием возможен при условии утверждения численности государственных должностей в КСП ЛО нормативным правовым актом.

В данном случае можно, как вариант, предложить установить структуру КСП ЛО в части касающейся лиц, замещающих государственные должности Ленинградской области, непосредственно в областном законе № 77-оз, посредством внесения в него изменения, а полномочие по установлению структуры аппарата КСП ЛО передать председателю КСП ЛО.

2. Проектируемой редакцией статьи 14 областного закона № 77-оз предлагается законодательно установить обязанность руководителей проверяемых органов (организаций) создавать **нормальные условия** для работы, предоставлять **необходимые** помещения, средства связи.

Следует отметить, что в ходе проведения внешнего государственного финансового контроля КСП ЛО может осуществлять контрольные мероприятия не только в отношении государственных органов.

Так, частью 5 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) установлено, что орган государственного финансового контроля осуществляет проверки соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий из бюджета юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг.

В случае принятия законопроекта при осуществлении полномочий по проведению государственного финансового контроля в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц (получателей субсидий) на них будут возложены дополнительные обязанности по предоставлению помещений и средств связи, которые не могут рассматриваться как соответствующими статьям 8, 34 Конституции Российской Федерации.

Содержащиеся в новой редакции статьи 14 областного закона № 77-оз такие понятия как «нормальные условия», «необходимые помещения» являются оценочными в силу их неопределённости.

Кроме того, согласно пункту 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства

РФ от 26 февраля 2010 года № 96, наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям, - является коррупциогенным фактором.

3. Подпунктом «в» пункта 5 статьи 1 законопроекта часть 3 статьи 9 областного закона № 77-оз дополняется положением о праве КСП ЛО использовать государственные информационные системы Ленинградской области. Согласно части 1 статьи 3 областного закона от 18 июля 2016 года № 60-оз «О государственных информационных системах Ленинградской области» (далее – областной закон № 60-оз) государственные информационные системы Ленинградской области создаются и развиваются на основании областных законов и иных правовых актов Ленинградской области в целях реализации полномочий государственных органов Ленинградской области, обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг в Ленинградской области, обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях.

Как установлено частью 4 статьи 4 вышеназванного областного закона органы государственной власти Ленинградской области, иные государственные органы Ленинградской области, органы местного самоуправления Ленинградской области вправе принять решение о присоединении к единой сети передачи данных Ленинградской области для использования государственных информационных систем Ленинградской области.

Порядок присоединения к государственным информационным системам Ленинградской области согласно части 4 статьи 4 областного закона № 60-оз осуществляется по правилам, установленным Правительством Ленинградской области, на основании решения государственного органа.

Таким образом, использование КСП ЛО в своей работе государственных информационных систем, созданных в целях реализации полномочий государственных органов, уже определено областным законом № 60-оз и не требует дополнительного регулирования посредством принятия областного закона.

4. Пункт 2 части 1 статьи 9 областного закона № 77-оз законопроектом предложено изложить в новой редакции. Существенным отличием от действующей редакции является дополнение ее положением о представлении КСП заключения, оформленного по результатам экспертизы проектов областных законов об областном бюджете, внесении изменений в областной закон об областном бюджете, проектов областных законов о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда, проектов областных законов о внесении изменений в областной закон о бюджете территориального государственного внебюджетного фонда, в соответствии с Регламентом Законодательного собрания.

Обращаем внимание, что Регламент Законодательного собрания не содержит норм о **сроках** представления заключения КСП ЛО по результатам

экспертизы законов об областном бюджете. Абзац пятый статьи 40 Регламента Законодательного собрания содержит отсылочную норму о том, что порядок и сроки внесения, рассмотрения и принятия областных законов об областном бюджете Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон об областном бюджете Ленинградской области **(включая сроки представления заключений на указанные проекты областных законов)** устанавливаются областным законом от 26 сентября 2002 года № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области» (далее – областной закон № 36-оз).

Согласно части 3 статьи 24 областного закона № 36-оз КСП ЛО направляет мотивированное заключение в течение 13 дней после принятия Председателем Законодательного собрания Ленинградской области решения о принятии проекта областного закона об областном бюджете к рассмотрению. В связи с чем, считаем, что ссылка на Регламент Законодательного собрания в этом случае использована некорректно.

Кроме того, в девятом абзаце статьи 42 Регламента Законодательного собрания установлено, что на проекты областных законов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Ленинградской области, проекты областных законов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, КСП ЛО представляется в Законодательное собрание заключение в течение 20 дней с момента получения соответствующего проекта областного закона.

Учитывая, что срок представления заключения КСП ЛО на проекты областных законов, определенный статьей 42 Регламента, не содержит прямого указания о его распространении на проекты законов о бюджете, то норма статьи 42 Регламента является общей нормой, а срок, определенный статьей 24 областного закона № 36-оз является специальной нормой, применяемой при направлении заключения только на проект закона о бюджете.

В случае принятия законопроекта КСП ЛО для определения срока направления в Законодательное собрание заключения на проект закона об областном бюджете может ссылаться на норму статьи 42 Регламента Законодательного собрания, определяющую срок 20 дней. Более длительный срок представления КСП ЛО заключения на проект закона об областном бюджете не даст возможность депутатам Законодательного собрания своевременно ознакомиться с ним и учитывать содержащиеся в заключении предложения при принятии решения по проекту закона об областном бюджете.

5. Частью 3 проектируемой статьи 14.1 и новой редакцией части 3 статьи 15 областного закона № 77-оз предлагается закрепить направление запросов КСП ЛО, акта контрольного мероприятия, в том числе с применением системы электронного документооборота Ленинградской области.

Постановлением Губернатора Ленинградской области от 26 сентября 2013 года № 94-пг «О работе с электронными документами в системе электронного документооборота Ленинградской области» утвержден Порядок работы с электронными документами в системе электронного документооборота Ленинградской области. Согласно утвержденному порядку система электронного документооборота органов исполнительной власти Ленинградской области (далее - СЭД ЛО) представляет собой совокупность процессов создания электронных документов и обмена ими в органах исполнительной власти Ленинградской области с использованием информационной системы. КСП ЛО не входит в систему органов исполнительной власти Ленинградской области, из чего следует вывод о невозможности расходования бюджетных средств, главными распорядителями которых являются органы исполнительной власти Ленинградской области на обеспечение нужд КСП ЛО.

В данном случае, КСП ЛО, как государственный орган Ленинградской области, обладающий организационной и хозяйственной независимостью, может самостоятельно приобрести и обслуживать программный продукт, который гарантирует не только создание электронных документов, но и обмен ими с органами исполнительной власти Ленинградской области, то есть совместимый с СЭД ЛО, при этом дополнительного правового регулирования посредством внесения изменений в областной закон № 77-оз, данная деятельность не требует.

6. Пунктом 4 статьи 1 законопроекта часть 5 статьи 8 дополняется пунктом 10, при этом в содержании нового пункта 10 его обозначение отсутствует.

7. В статье 2 законопроекта слова «по истечении» следует заменить словом «через».

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания –
начальник правового управления

 Д.В. Малкин