Комитет по государственному устройству, законодательству и местному самоуправлению

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект уставного закона края «О внесении изменений в Уставный закон края

«О Счетной палате Красноярского края»

(*внесен депутатами Законодательного Собрания края Зайцевым И.А.,*

*Маркертом М.А., Новиковым А.В., Оськиной В.Е., Поповым С.А., Симановским А.А., вх. № 6801-169ПЗ от 12 октября 2020 года)*

Представленным законопроектом предлагается внести изменения в Уставный закон края от 31 марта 2011 года № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края» (далее - Уставный закон края) в части определения компетенции Счетной палаты края и ее председателя, порядка формирования Счетной палаты края и приведения отдельных положений в соответствие с федеральным законодательством.

Принятие законопроекта находится в компетенции Законодательного Собрания края на основании Федерального закона 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), пункта «р» статьи 61 Устава края.

**Замечания к пояснительной записке к законопроекту**

1. В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 статьи 20 Уставного закона края от 29 января 2009 года № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края» пояснительная записка к законопроекту должна содержать, в частности, правовую оценку предлагаемого законопроекта, обоснование *необходимости* принятия данного закона, *характеристику решаемых им целей и задач*.

Пояснительная записка в основном содержит описание предлагаемых законопроектом изменений, повторяя текстуальные изменения, которые вносятся в ту или иную статью Уставного закона края. При этом обоснование необходимости принятия таких изменений в большинстве случаев отсутствует, определить цели и задачи, решаемые законопроектом, не представляется возможным.

Так, законопроектом предлагается исключить из полномочий Законодательного Собрания края утверждение структуры Счетной палаты края, относя данное полномочие к компетенции председателя Счетной палаты края. Каких-либо объяснений, проблем применения действующей редакции Уставного закона в пояснительной записке не содержится.

Также законопроектом предлагается дополнить компетенцию председателя Счетной палаты края полномочием по утверждению результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Необходимость такого изменения также представляется неясной, в том числе с учетом того, что в соответствии с пунктом 7 статьи 19 Уставного закона края порядок подготовки, рассмотрения и утверждения заключений, отчетов и иных документов Счетной палаты устанавливается Регламентом Счетной палаты, а согласно пункту 1 статьи 4.3.1 Регламента Счетной палаты края (размещен на официальном сайте Счетной палаты края www.spkrk.ru) итоговые документы по результатам мероприятий (отчеты, заключения) рассматриваются коллегией Счетной палаты и утверждаются председателем Счетной палаты.

В пояснительной записке приводится в полном объеме новая редакция статьи 13 Уставного закона края. При этом полностью отсутствует информация о том, с чем связаны предлагаемые изменения и на чем они основаны. В тоже время действующая редакция статьи 13 Уставного закона края полностью соответствует положениям статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ.

Кроме того, из содержания пояснительной записки следует, что дополнение компетенции Счетной палаты края полномочием по контролю реализации документов стратегического планирования обусловлено необходимостью приведения положений Уставного закона края в соответствие с положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Однако названный Федеральный закон не регулирует отношения в сфере стратегического планирования, правоотношения в сфере контроля реализации документов стратегического планирования регулируются Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Законом края от 24 декабря 2015 года № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае». Таким образом, правовая оценка данных изменений является неверной. Других мотивов внесения данных изменений не приведено.

Учитывая изложенное, полагаем, что пояснительная записка к законопроекту не соответствует требованиям статьи 20 Уставного закона края от 29 января 2009 года № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края».

**Замечания и предложения к законопроекту. Антикоррупционная экспертиза**

2. Пунктом 2 статьи 1 законопроекта предлагается внести изменения в пункт 2 статьи 5 Уставного закона, согласно которым из компетенции Законодательного Собрания края исключаются полномочия по утверждению структуры Счетной палаты края и устанавливается, что Законодательное Собрание края утверждает штатную численность Счетной палаты края, а структура и штатное расписание Счетной палаты края определяются и утверждаются председателем Счетной палаты.

2.1. Вместе с тем, полномочия по утверждению структуры Счетной палаты края отнесены к компетенции Законодательного Собрания края положениями пункта «и» статьи 61, пунктом 3 статьи 130 Устава края.

Пунктом 1 статьи 134 Устава края установлено, что Устав края обладает высшей юридической силой по отношению к законам и иным правовым актам края.

Согласно статье 48 Устава края *полномочия органов государственной власти края* *устанавливаются* Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, *Уставом края* и законами края и *могут быть изменены только* путем принятия соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, *путем принятия нового устава края или внесения соответствующих изменений в действующий Устав края,* а также путем принятия новых федеральных законов и законов края либо путем внесения соответствующих изменений в указанные действующие законы.

Пунктом 5 статьи 5 Федерального закона №6-ФЗ предусмотрено, что структура контрольно-счетного органа определяется в порядке, установленном соответственно законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. То есть федеральное законодательство не устанавливает требований к конкретному органу, определяющему структуру контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, отнеся этот вопрос к ведению законодателя субъекта Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного, исключение полномочий Законодательного Собрания края по утверждению структуры Счетной палаты края возможно *только путем внесения соответствующих изменений в Устав края*.

Таким образом, предлагаемые законопроектом изменения в данной части противоречат Уставу края и не могут быть приняты без изменения его положений.

2.2. Проектируемым пунктом 2 статьи 5 Уставного закона предлагается установить, что штатную численность Счетной палаты края утверждает Законодательное Собрание края, а структуру и штатное расписание - председатель Счетной палаты края.

Действующая редакция пункта 2 статьи 5 Уставного закона края предусматривает утверждение Законодательным Собранием края структуры и штатной численности Счетной палаты края. Вопросы утверждения штатного расписания в действующей редакции Уставного закона края не регулируется, штатное расписание утверждается председателем Счетной палаты края в силу иных положений действующего законодательства.

Необходимость и актуальность включения в Уставный закон края регулирования вопроса утверждения штатного расписания неясна в отсутствие какой-либо информации в пояснительной записке к законопроекту.

Отмечаем, что настоящее время постановлением Законодательного Собрания края структура и штатная численность Счетной палаты определена как установлением общего количества работников Счетной палаты, так и перечнем и количеством конкретных должностей.

Из положений законопроекта невозможно однозначно установить, каким образом будут распределены полномочия Законодательного Собрания края и председателя Счетной палаты края в данной части. В ситуации, когда председатель Счетной палаты края будет наделен полномочиями по определению структуры Счетной палаты, он будет самостоятельно в единоличном порядке определять и количество аудиторов Счетной палаты края, являющихся лицами, замещающими государственные должности края, назначение на которые осуществляется исключительно Законодательным Собранием края. Это полномочие также конкурирует с пунктом 1 статьи 5 Уставного закона, согласно которому число аудиторов Счетной палаты утверждается Законодательным Собранием края.

Указанная неясность относительно предлагаемого законопроектом объема полномочий Законодательного Собрания края и председателя Счетной палаты края свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов, предусмотренных подпунктом «а» пункта 3 (широта дискреционных полномочий), подпунктом «в» пункта 4 (юридико-лингвистическая неопределенность), подпунктом «и» пункта 3 (нормативные коллизии) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

3. Пунктом 1 статьи 1 законопроекта предлагаются изменения статьи 3 Уставного закона края, определяющую полномочия Счетной палаты края, необходимость принятия которых не является очевидной.

Так, предлагается подпункт «ж» статьи 3 изложить в новой редакции, по сути, только дополняя действующую редакцию указанием на то, что Счетной палатой края проводится финансово-экономическая экспертиза проектов законов края, регулирующих бюджетные и налоговые отношения в крае.

Отмечаем, что в статье 3 сформулированы основные полномочия Счетной палаты края *в точном соответствии* с положениями статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ, в том числе пунктом «и» данной статьи предусмотрено, что к полномочиям Счетной палаты края отнесены иные полномочия в сфере внешнего государственного финансового контроля, установленные федеральными законами, Уставом края и законами края, то есть перечень полномочий является открытым.

Следует отметить, что статьей 21 Уставного закона края предусмотрен более широкий перечень (по сравнению с пунктом «ж» статьи 3 Уставного закона края) проектов законов и иных нормативных актов, по которым Счетной палатой края проводится финансово-экономическая экспертиза и даются заключения. К таким дополнительным проектам относятся проекты законов края, регулирующих бюджетные и налоговые отношения в крае, а также проекты законов, регулирующих вопросы установления порядка управления и распоряжения краевой государственной собственностью.

Возможно, законопроектом предпринята попытка привести к единообразию положения статей 3 и 21, однако в таком случае остается неясным, почему законопроектом в предлагаемой редакции пункта «ж» статьи 3 не учтены проекты законов, регулирующие вопросы порядка управления и распоряжения краевой государственной собственностью.

По нашему мнению, установленное статьей 21 Уставного закона края полномочие на проведение Счетной палатой края финансово-экономической экспертизы проектов законов, регулирующих бюджетные и налоговые правоотношения, а равно регулирующих вопросы порядка управлении распоряжения краевой собственностью, попадает под действие пункта «и» статьи 3 Уставного закона края и не требует изменений пункта «ж» этой же статьи.

Аналогичная ситуация складывается в отношении предлагаемого законопроектом дополнения статьи 3 Уставного закона края новыми пунктами «л.1» и «л.2». Указанные полномочия закреплены за Счетной палатой края статьей 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и статьей 14 Закона края от 24 декабря 2015 года № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» соответственно, в связи с чем предлагаемые изменения также не требуются.

В случае принятия решения о закреплении в Уставном законе края всех полномочий контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, необходимо провести анализ всех нормативных правовых актов, направленный на определение полного перечня полномочий для включения их в Уставный закон края и исключения дублирующих положений из других законов края.

4. Подпунктом «б» предлагается дополнить статью 6 Уставного закона края пунктом 8, определяющим право председателя Счетной палаты края принимать участие в заседаниях органов государственной власти и государственных органов края и в иных заседаниях и мероприятиях.

4.1. В частности, предлагается установить, что председатель Счетной палаты края имеет право принимать участие в заседаниях Законодательного Собрания края, его комитетов, комиссий и рабочих групп.

Представляется неясной необходимость закрепления в Уставном законе края права председателя Счетной палаты края принимать участие в заседаниях Законодательного Собрания края, его комитетов и комиссий, поскольку порядок проведения заседаний Законодательного Собрания, его органов и т.д. не относиться к предмету данного Уставного закона, в силу положений пункта 1 статьи 26 Уставного закона края «О Законодательном Собрании Красноярского края» председатель, заместитель председателя и аудиторы Счетной палаты края *имеют свободный доступ* на открытые заседания Законодательного Собрания края, а пунктом 2 статьи 27 этого же закона предусмотрено право названных должностных лиц присутствовать на заседаниях комитетов и комиссий Законодательного Собрания края.

Отмечаем, что законопроектом не предусмотрено положений, закрепляющих в Уставном законе края право заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты края на участие в заседаниях Законодательного Собрания края и его органов, что представляется нелогичным.

Кроме того, проектируемый пункт 8 статьи 6 предполагает безусловное право председателя Счетной палаты края принимать участие во всех заседаниях Законодательного Собрания края, в том числе и закрытых, что не согласуется с положениями ст.71 Устава края, регулирующей вопросы проведения закрытого заседания.

Аналогичная ситуация складывается при установлении права на участие председателя Счетной палаты края в закрытых заседаниях Правительства края, что не согласуется с положениями Уставного закона края от 17 мая 2018 года № 5-1607 «О Правительстве Красноярского края»

Изложенное указывает на наличие в законопроекте коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «и» пункта 3 (нормативные коллизии) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

4.2. В отсутствие в настоящее время детальной регламентации деятельности рабочих групп в Законодательном Собрании края, предлагаем исключить из проектируемого пункта 8 статьи 6 указание на рабочие группы.

4.3. Проектируемым пунктом 8 статьи 6 также предполагается установить безусловное право председателя Счетной палаты края принимать участие в мероприятиях, проводимых органами государственной власти и иными государственными органами края, а также координационными и совещательными органами при Губернаторе края.

Из содержания проектируемой нормы не представляется возможным сделать однозначный вывод о том, какие мероприятия (внутриведомственные, публичные, торжественные, праздничные или иные) имеются в виду авторами законопроекта.

Данные обстоятельства не позволяют установить пределы реализации устанавливаемого права председателя Счетной палаты края и, по нашему мнению, затруднит правоприменение данной нормы.

Также полагаем, что такая формулировка определения права свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов, предусмотренных подпунктом «а» пункта 3 (широта дискреционных полномочий), подпунктом «в» пункта 4 (юридико-лингвистическая неопределенность) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

5. Законопроектом предлагается дополнить установленный пунктом 1 статьи 9 Уставного закона края перечень оснований досрочного освобождения от должности председателя, заместителя председателя и аудиторов Счетной палаты края новым основанием - утратой доверия. Также предлагается дополнить названную статью пунктом 3, определяющим случаи, при наступлении которых осуществляется освобождение от должности в связи с утратой доверия.

Отмечаем, что вопрос об освобождении от должности в связи с утратой доверия председателя, заместителя председателя, аудиторов Счетной палаты края уже урегулирован в статье 5.1 Закона края от 26 декабря 2006 года № 21-5553 «О государственных должностях Красноярского края». Там же перечислены основания для освобождения от должности в связи с утратой доверия.

Таким образом, отсутствует какая-либо необходимость установления соответствующего регулирования. Вместе с тем, полагаем возможным предусмотреть в пункте 1 статьи 9 такое основание как утрата доверия дополнив его ссылкой на Закон края от 26 декабря 2006 года № 21-5553 «О государственных должностях Красноярского края» и исключив проектируемый пункт 3 как излишний.

Кроме того, дополнение пункта 1 статьи 9 новым подпунктом требует внесения соответствующих изменений в пункт 2 этой же статьи в части определения момента прекращения полномочий.

6. Пунктом 9 статьи 1 законопроекта Уставный закон края предлагается дополнить новой статьей 20.1, регулирующей вопросы направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

Отмечаем, что пункт 1 проектируемой статьи 20.1 текстуально повторяет положения абзаца второго части 5 статьи 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, это позволяет сделать вывод о том, что проектируемой статьей урегулированы вопросы направления только уведомления, предусмотренного данным положением бюджетного законодательства.

Вместе с тем, абзацем третьим части 5 статьи 306.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрен еще один случай направления уведомления о применении бюджетных мер принуждения. Однако это положение в законопроекте отражения по каким-то причинам не нашло, в связи с чем остается открытым вопрос о том, кем будет подписываться уведомление в данном случае.

7. Пунктом 11 статьи 1 законопроекта предлагается признать утратившим силу пункт 3 статьи 32 Уставного закона края.

Данная норма является переходным положением, определяющим срок утверждения структуры и штатной численности Счетной палаты после вступления в силу Уставного закона края, принятого в 2011 году.

Полагаем, что какой-либо необходимости признания утратившей силу названной нормы нет, она является переходной, срок ее действия по факту истек.

Кроме того, представляется неясным, почему предлагается признать утратившим силу только это переходное положение, тогда как все остальные нормы статьи 32 Уставного закона края, имеющие такой же характер, признавать утратившими силу законопроектом не предлагается.

**Юридико-технические замечания**

8. Из содержания предлагаемой законопроектом редакции подпункта «ж» статьи 3 с учетом построения текста и используемых знаков препинания следует, что проводится финансово-экономическая экспертиза государственных программ края, а не их проектов. Полагаем необходимым изложить текст таким образом, чтобы из содержания нормы было однозначно ясно, что экспертиза проводится в отношении проектов государственных программ.

9. Положениями законопроекта предусмотрена замена термина «проверка» на термин «контрольное мероприятие». В тоже время проектируемой редакцией статьи 13 предусмотрено использование словосочетания «проверка местного бюджета». Вероятно, в данном случает также требуется приведение текста к единству терминологии.

Начальник управления С.М. Мигаль

Рукосуева Татьяна Геннадьевна, 2493913