|  |
| --- |
| Слайд 1- заставка |

***Доклад***

***Актуальные вопросы деятельности муниципальных контрольно-счетных органов***

*(Общее собрание представительства Союза МКСО в ЮФО 18.08.2021-21.08.2021)*

Уважаемые коллеги, добрый день!

Задачи, стоящие сегодня перед нашей страной, предъявляют новые требования к качеству и содержанию внешнего финансового контроля. В современных условиях контрольно-счетные органы должны играть одну из ключевых ролей в бюджетном процессе, быть полноценным участником стратегического планирования и влиять на формирование бюджетной политики соответствующего субъекта или муниципального образования. С учетом высокой значимости ряда проверяемых вопросов, как для социально-экономического развития регионов, так и для муниципальных образований в частности, ключевой задачей должно стать повышение эффективности и качества нашей работы, в том числе за счет внедрения цифровых технологий.

|  |
| --- |
| Слайд 2 – Правовое регулирование внешнего финансового контроля |

Практика деятельности муниципальных КСО показывает, что зачастую выявленные проблемы невозможно решать без внесения изменений в законодательство. После принятия в 2011 году шестого федерального закона, определившего основную концепцию функционирования внешнего финансового контроля на субъектовом и муниципальном уровне, мы 10 лет жили по этому закону (не считая точечных изменений, не оказавших значительного влияния на эффективность деятельности контрольно-счетных органов). Но за 10 лет изменились подходы к государственному управлению, внедрены новые методы решения задач по обеспечению устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, основанные на стратегическом планировании. Значительные изменения претерпело бюджетное законодательство, являющееся правовой основой для регулирования организации и деятельности контрольно-счетных органов. Вступил в силу Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», существенно расширивший полномочия Счетной палаты Российской Федерации, в том числе в отношении контрольно-счетных органов.

Принятие 255-ФЗ Федерального закона *(от 01.07.2021)*, с одной стороны снимает часть имеющихся проблем, с другой стороны формирует вопросы, связанные с его реализацией.

|  |
| --- |
| Слайд 3 Проблемы малых КСО |

Комиссия Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне принимала непосредственное участие в подготовке проекта изменений в 6-ФЗ Федеральный закон, с различных сторон анализировала деятельность МКСО, выявляла проблемы, с которыми сталкиваются муниципальные контрольно-счетные органы. Среди них недостаточная штатная численность, существенным образом влияющая на выполнение полномочий, отсутствие организационной и функциональной независимости, недостаточная материально-техническая база, отсутствие доступа к информационным системам и многие другие, о которых сегодня пойдет речь.

Учитывая взаимный интерес, общие цели и задачи, необходимость выработки единых механизмов их достижения, полагаю, что наше сотрудничество в рамках круглого стола будет полезно как для всех нас.

|  |
| --- |
| Слайд 4 Информация о созданных МКСО по состоянию на 01.01.2021 |

По состоянию на 1 января 2021 года на территории Российской Федерации внешним финансовым контролем охвачено 78,9% муниципальных образований *(из 20294 МО – в 2181 МО созданы МКСО, в 13821 МО переданы полномочия)*. Количество созданных контрольно-счетных органов составило 2181 ед., из них со статусом юридического лица 57,3% *(1249 ед.)*. В Южном федеральном округе внешним финансовым контролем охвачено 84,9% муниципальных образований *(из 1972 МО - в 181 МО созданы МКСО, в 1493 МО переданы полномочия)*. Количество созданных контрольно-счетных органов составило 181 ед., из них со статусом юридического лица – 161 ед., или 89 %.

Показатель общего количества муниципальных контрольно-счетных органов в последние годы напрямую зависел от двух факторов.

|  |
| --- |
| Слайд 5 Факторы, влияющие на формирование показателя общего количества МКСО |

Первый связан с нововведениями в 131-ФЗ Федеральный закон *«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»* *(Федеральные законы от 03.04.2017 №62-ФЗ и от 01.05.2019 №87-ФЗ)*, предусматривающими возможность укрупнения муниципальных образований и создание муниципальных округов.

Второй фактор обусловлен возможностью заключения представительными органами муниципальных образований соглашений с КСО субъектов о передаче им полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля *(часть 12 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ введена Федеральным* [*законом*](consultantplus://offline/ref=03B456C834EC8090D992EA3913F0305C5896F8B86A485C9BB77FCD9D927A99E3ABC23A77EA07CDA0AD04B45CC364446617BDC672CC7D41E8d5V4H) *от 27.12.2018 N 566-ФЗ)*.

В связи с принятыми 01.07.2021 изменениями в Федеральный закон №6-ФЗ появляется третий фактор, который окажет значительное влияние на показатель общего количества МКСО. Связан он с включением императивной нормы о наделении правами юридического лица контрольно-счетных органов муниципальных образований со статусом муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением.

|  |
| --- |
| Слайд 6 Информация о количестве МКСО, не обладающих статусом юридического лица |

На 1 января текущего года в целом по Российской Федерации из 932 муниципальных контрольно-счетных органов, не обладающих статусом юридического лица, подлежит реорганизации 841 контрольно-счетный орган, в том числе КСО:

муниципальных районов в количестве 662 ед., или 48,2%,

муниципальных округов в количестве 38 ед., или 48,7%,

городских округов в количестве 141 ед., или 23,5 %.

Все они в соответствии с новыми положениями Федерального закона №6-ФЗ *(в редакции от 01.07.2021)* должны быть преобразованы в юридические лица.

В Южном федеральном округе из 136 контрольно-счетных органов муниципальных районов не обладают статусом юридического лица – 20, или 14,7%, что совсем немного по сравнению с данными по Российской Федерации. Все контрольно-счетные органы городских округов, а их 37, обладают статусом юридического лица.

В плане преобразования тяжелее всего придется контрольно-счетным органам с численностью в 1-2 человека, поскольку наделение статусом юридического лица потребует соответствующего финансового обеспечения, изменения нормативной базы, регулирующей деятельность контрольно-счетного органа, проведения ряда организационно-штатных мероприятий и, безусловно, соответствующего кадрового обеспечения.

|  |
| --- |
| Слайд 7 Финансовая основа для решения вопросов местного значения |

Финансовой основой для решения вопросов местного значения являются налоговые и неналоговые доходы, доля которых в бюджетах муниципальных образований Российской Федерации в последние годы составляет чуть более 50%. Сопутствующим фактором здесь является неравномерное распределение собственных доходов по видам муниципальных образований.

Так в 2020 году в бюджеты городских и муниципальных округов поступило 58,2 % собственных доходов, в бюджеты муниципальных районов – 30,3 %, соответственно и возможности муниципальных районов в части их преобразования в юридические лица по сравнению с округами в два раза ниже.

На формирование контрольно-счетных органов будет оказывать влияние и новое положение закона об установлении штатной численности по представлению председателя соответствующего контрольно-счетного органа с учетом необходимости выполнения возложенных законодательством полномочий, обеспечения его организационной и функциональной независимости.

Аппарат в составе одного-двух человек не обеспечит выполнение на должном уровне всех полномочий контрольно-счетного органа, учитывая, что их перечень расширен последними поправками *(федеральный закон от 01.07.2021 №255-ФЗ).* Создание полноценного КСО со статусом юридического лица возможно только при наличии достаточной штатной численности.

Кроме того, дополнительные средства потребуются в связи с необходимостью реализации изменений, предусматривающих отнесение должностей председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа к муниципальным должностям.

|  |
| --- |
| Слайд 8 Данные по штатной численности на 01.01.2021 |

Средняя по штату численность на протяжении ряда лет в целом по РФ составляет – 3,1 ед., по факту – 2,8 ед.

По состоянию на 01.01.2021 доля МКСО, штатная численность которых ниже среднего уровня, составила 78,1% *(1612 ед. из 2063 МКСО)*, при этом треть из них *(574 ед., или 35,6%)* имеют штат от 0,2 ставки до 1 ед. включительно*.*

*Справочно: 6 муниципальных КСО имеют штатную численность менее 1 единицы (0,2 – 0,5 ставки) (3 МКСО Иркутской области: в муниципальных образованиях «Кутулик», «Оса» и «г.Свирск»; 2 МКСО Омской области: в Тарском и Азовском муниципальных районах; 1 МКСО в Приморском крае - в Камень-Рыболовском сельском поселении).*

К муниципальным должностям отнесены 948 ед. *(675 председателей, 75 заместителей председателя, 198 аудиторов),* или 14,8 % должностей *(в 677 МКСО)*.

Реализация новых положений Федерального закона 6-ФЗ по отнесению должностей *председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного органа* к муниципальным должностям коснется порядка 30% муниципальных служащих *(2029 ед./ 6397 ед. =31,7 %, в том числе 1261 ед. председателей, 183 ед. заместителей председателя, 585 ед. аудиторов муниципальных КСО, которые на сегодняшний день замещают должности муниципальной службы).*

|  |
| --- |
| Слайд 9 Данные по штатной численности ЮФО на 01.01.2021 |

Средняя штатная численность по Южному федеральному округу составляет 4,5 ед. *(808 ед. в 181 МКСО)*, что выше среднего показателя по Российской Федерации. Вместе с тем в отдельных муниципальных контрольно-счетных органах *(105 из 181)* штатная численность ниже среднероссийского уровня:

*1 ед. - в 21 МКСО (Республика Калмыкия (11 МКСО: Яшкульского, Юстинского, Черноземельского, Целинного, Приютненского, Кетченеровского, Октябрьского, Малодербетовского, Лаганского, Ики-Бурульского и Городовиковского муниципальных районов), Республика Крым (КСО Межводненского сельского поселения Черноморского района), Астраханская область (2 МКСО: Енотаевского и Черноярского муниципальных районов), Республика Адыгея (КСО Энемского городского поселения), Волгоградская область (6 МКСО: Червленовского и Большечапурниковского сельских поселений Светлоярского района, Городищенского городского поселения, городских округов Фролово и Урюпинск, Еланского муниципального района);*

*от 1 до 2 ед. - в 36 МКСО;*

*от 2 до 3 ед. - в 48 МКСО.*

К муниципальным должностям отнесены 231 ед. *(117 председателей, 33 заместителя председателя и 81 аудитор)*, или 28,6% должностей в 117 МКСО.

Изменение статуса по должностям муниципальной службы председателя, заместителя председателя и аудитора на муниципальную должность затронет 11,3 % муниципальных служащих *(91 ед./808 ед., в том числе 56 ед. председателей, 10 ед. заместителей председателя, 25 ед. аудиторов).*

Хочу заметить, что во всех проведенных комиссией мероприятиях в числе проблем, связанных с реализацией того или иного полномочия, контрольно-счетными органами муниципальных образований указывается недостаточная штатная численность.

|  |
| --- |
| Слайд 10 Информация о деятельности комиссии (перечень проведенных мероприятий) |

Остановлюсь на некоторых моментах реализации полномочий муниципальных контрольно-счетных органов, которые представлены в материалах, направленных в адрес комиссии.

При анализе практики применения контрольно-счетными органами муниципальных образований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях *за 2019 год* установлено следующее.

|  |
| --- |
| Слайд 11 Информация по мероприятию «Анализ практики применения КоАП РФ» |

Во всех субъектах РФ утверждены перечни должностных лиц МКСО, которым предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями КоАП РФ.

Практика осуществления производства по делам об административных правонарушениях отсутствует с момента образования у 1170 (или 58,4%) МКСО.

Наиболее значимой причиной, препятствующей осуществлению МКСО производства по делам об административных правонарушениях *(по оценке МКСО)* является отсутствие юридического сопровождения, на что влияет недостаточная штатная численность органов внешнего муниципального финансового контроля.

|  |
| --- |
| Слайд 12 Информация по мероприятию «Проведение совместных и параллельных мероприятий» |

В числе проблем организации и проведения совместных и параллельных мероприятий, участниками которых являются МКСО, также отмечен малочисленный состав *(1-2 человека)*  и недостаточная квалификация специалистов. Кроме того, территориальная удаленность муниципальных образований, невысокий уровень материально-технического обеспечения, отсутствие электронного документооборота и низкое качество связи. Вместе с тем, совместный аудит (контроль) является важной составляющей взаимодействия. Необходимо обеспечить достаточность, сбалансированность и комплексность совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, важно расширять их географию и глубину, сделав акцент на своевременном планировании и обеспечении высокого качества итоговых документов.

|  |
| --- |
| Слайд 13 Информация по мероприятию «Осуществление полномочий в сфере противодействия коррупции» |

Каждый год комиссия по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне пытается проанализировать деятельность МКСО с различных сторон. И одно такое мероприятие по осуществлению полномочий в сфере противодействия коррупции, *проведенное в 2019 году,* позволило обратить внимание на общеправовые проблемы, связанные с осуществлением данного полномочия.

Первое, на что обращено внимание – это необходимость в совершенствовании нормативного определения коррупции, предусмотренного ст. 1 273-ФЗ Федерального закона.

В нынешнем виде это определение не содержит полного описания коррупционного деяния, допускает излишнюю свободу усмотрения правоприменительных органов в части его квалификации. Из этого определения не понятно, относятся ли к коррупционным только те действия (бездействие), которые непосредственно запрещены уголовным законом, или же и те, в отношении которых подобного запрета не предусмотрено.

Второе – это несогласованность норм различных видов нормативных правовых актов. Так, в соответствии с п. 3 ст.10 273-ФЗ Федерального Закона обязанность принимать меры по урегулированию конфликта интересов возлагается не только на муниципальных служащих, но и на другие категории лиц, предусмотренных Федеральными законами. Таким образом, руководители (заместители, учредители) некоммерческих организаций в силу ст. 27 Федерального Закона *от 12.01.1996 № 7-ФЗ* «О некоммерческих организациях» попадают под юрисдикцию антикоррупционного законодательства. В связи с этим в малых сельских поселениях остро возникают кадровые проблемы с непосредственным подчинением руководителю квалифицированных специалистов-родственников.

Третье - отсутствие нормы, детализирующей полномочия органов местного самоуправления в сфере регламентации противодействия коррупции.

К иным проблемам, связанным с осуществлением полномочий в сфере противодействия коррупции,отнесены недостаточное финансовое обеспечение, в том числе для повышения квалификации сотрудников и приобретения программных продуктов, позволяющих выявлять аффилированных лиц и осуществлять мониторинг контрагентов, отсутствие единого стандарта и  соответствующего раздела в классификаторе нарушений.

По всем выявленным в рамках проведенных мероприятий проблемам комиссией разработаны рекомендации, которые направлены в адрес контрольно-счетных органов муниципальных образований и комиссий Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации.

|  |
| --- |
| Слайд 14 Цитата из выступления Путина В.В. |

Принципиальное значение в последнее время приобретает качество реализации национальных проектов на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшемся 30 января 2020 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что успешная реализация национальных проектов невозможна без активного участия в этой работе муниципальных органов власти: «Наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами».

|  |
| --- |
| Слайд 15 Информация по мероприятию «Мониторинг реализации национальных проектов на муниципальном уровне» |

В настоящее время органы местного самоуправления участвуют в реализации мероприятий региональных проектов по 10 направлениям: *демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, производительность труда и поддержка занятости.*

Основные мероприятия региональных проектов осуществляются на местах и требуют постоянного контроля со стороны непосредственных исполнителей (органов местного самоуправления) и органов внешнего муниципального финансового контроля, естественно, в рамках компетенции.

Именно поэтому контроль за ходом реализации региональных проектов со стороны муниципальных контрольно-счетных органов приобретает огромное значение.

Для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках региональных проектов Правительством Российской Федерации в августе 2020 года разработаны Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов. *(Методические рекомендации Аппарата Правительства РФ от 25.08.2020 №П6-51690)*.

Организационно-правовые механизмы, обеспечивающие участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, приведены на слайде.

|  |
| --- |
| Слайд 16 Организационно-правовые механизмы, обеспечивающие участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов |

*- включение в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований (далее - результаты региональных проектов), а также представителей органов местного самоуправления;*

*- участие органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации;*

*- создание муниципальных проектных офисов и проектных комитетов;*

*- включение в муниципальные программы основных мероприятий региональных проектов, реализуемых органами местного самоуправления;*

*- отражение в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов;*

*- заключение соглашений о достижении результатов и целевых показателей региональных проектов и соглашений о предоставлении субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального образования.*

Каким образом ведется работа по мониторингу национальных проектов на муниципальном уровне, покажет соответствующее мероприятие комиссии, подведение итогов по которому запланировано на 4 квартал текущего года.

|  |
| --- |
| Слайд 17 Проблемы, связанные с предоставлением постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам |

Большое значение для наиболее полной реализации возложенных на контрольно-счетные органы полномочий, в том числе в рамках контроля реализации национальных проектов, окажет новое положение Федерального закона №6-ФЗ о предоставлении постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам. Справедливо заметить, что в информационных системах содержится конфиденциальная информация: персональные, банковские и другие данные. Организации – операторы информационных систем и сейчас периодически отказывают проверяющим в доступе к информации, апеллируя ссылками на отраслевые законы. В связи с чем, возможно потребуется дополнительная корректировка указанных нормативных правовых актов, либо мы опять встретим противодействие со стороны операторов информационных систем.

Создание необходимых правовых условий всего лишь первый шаг, далее необходимо принятие управленческих, организационных и технических решений, и здесь муниципальным контрольно-счетным органам не обойтись без помощи Счетной палаты Российской Федерации и региональных КСО.

Доступ к информации, содержащейся в муниципальных информационных системах, потребует от органов внешнего контроля наличия соответствующих условий для ее обработки. Необходимо реализовать мероприятия в цифровой сфере, ориентированные на внедрение аналитического инструментария и совершенствование дистанционного и электронного форматов взаимодействия. В данном случае речь идет о необходимости цифровизации деятельности самих контрольно-счетных органов, в том числе внедрении аналитических программных продуктов. Здесь принципиально выработать унифицированные подходы как для КСО регионов, так и для муниципальных контрольно-счетных органов. Возможно, это будет единый программный продукт, состоящий из минимального набора модулей, который впоследствии можно будет дорабатывать под себя, расширяя тот или иной функционал.

Получение КСО доступа к государственным и муниципальным информационным системам и законодательное закрепление такого права является одним из ключевых факторов для полноценной и эффективной реализации КСО своих полномочий.

|  |
| --- |
| Слайд 18 Предложения по реализации изменений в 6-ФЗ |

В заключение хотелось бы выразить надежду, что изменения в 6-ФЗ Федеральный закон будут в полном объеме реализованы в муниципальных КСО и наша с Вами задача помочь коллегам в этой сложной и масштабной работе.

В первую очередь помощь потребуется контрольно-счетным органам с малой численностью, находящимся в территориально удаленных муниципальных образованиях, имеющим невысокий уровень материально-технического обеспечения, в штате которых нет юриста.

Именно для них полагаем целесообразным в ближайшее время:

- разработать алгоритм действий (дорожную карту), типовые документы по наделению правами юридического лица контрольно-счетных органов муниципальных образований со статусом муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением;

- в случае невозможности создания юридического лица осуществить передачу полномочий на уровень субъекта Российской Федерации *в соответствии с изменениями в 6-ФЗ от декабря 2018 года (№566-ФЗ от 27.12.2018);*

- в целях реализации новых полномочий разработать соответствующие типовые стандарты внешнего финансового контроля;

- выработать унифицированные подходы к цифровизации деятельности контрольно-счетных органов и обеспечению постоянного доступа к информации, содержащейся в муниципальных информационных системах.

***Спасибо за внимание!***