Отчет об исполнении плана работы Совета контрольно-счетных органов Красноярского края на 2023 год

В рамках Совета контрольно-счетных органов Красноярского края (далее – Совет КСО) в 2023 году осуществляли деятельность три комиссии:

комиссия по правовому обеспечению;

комиссия по муниципальному финансовому контролю и методологическому обеспечению;

этическая комиссия.

**Комиссия по правовому обеспечению деятельности** контрольно-счетных органов Совета контрольно-счетных органов Красноярского края (далее – правовая комиссия) является постоянно действующим рабочим органом Совета КСО, содействующим совершенствованию правового обеспечения деятельности контрольно-счетных органов Красноярского края (далее также – КСО). Правовая комиссия действует на основании Положения о Совете КСО (далее – Положение).

В 2023 году правовая комиссия осуществляла свою работу на основании Плана работы Совета КСО на 2023 год (далее также – План).

В отчетном году состоялось одно заседание правовой комиссии, которое было проведено в режиме видео-конференц-связи. На заседании обсуждались насущные вопросы, в том числе новые подходы в работе правовой комиссии, актуальные правовые вопросы, необходимые в работе КСО в 2024 году. По результатам заседания членами правовой комиссии было предложено продолжать практику рассылки КСО полезной информации для использования в своей работе, а также выйти с предложением к Совету КСО о проведении обучающих семинаров.

В Плане работы Совета КСО на 2023 год, было запланировано проведение следующих мероприятий по основной деятельности правовой комиссии.

1. Рассмотрение обращений и запросов муниципальных контрольно-счетных органов по вопросам правового обеспечения организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (п. 2.1 Плана);

2. Анализ изменений действующего законодательства об организации и деятельности контрольно-надзорных органов, законодательства об административных правонарушениях и доведение информации до контрольно-счетных органов Красноярского края (п. 2.2 Плана);

3. Анализ практики применения контрольно-счетными органами муниципальных образований положений Федерального закона от 07.02.2011
№ 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»
(далее – Федеральный закон № 6-ФЗ) и бюджетного законодательства
(п. 2.3 Плана).

В отчетном году обращения и запросы от муниципальных контрольно-счетных органов в правовую комиссию не поступали.

Вместе с тем, правовой комиссией осуществлялась рассылка актуальной правовой информации в КСО для применения ее в своей работе (в сфере бюджетного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, законодательства о муниципальной службе, о контрактной системе). Так, за отчетный период правовой комиссией в КСО были направлены следующие аналитические обзоры (анализы).

1. «Анализ исполнения социальных гарантий по пенсионному обеспечению муниципальных служащих за счет средств местного бюджета». Проведенный анализ показал следующее.

Ограниченность возможностей бюджета, предоставление муниципальному образованию межбюджетных трансфертов и дотаций, не может являться основанием для не компенсируемого в иной форме прекращения действия (признания утратившим силу) муниципального правового акта, которым определены порядок обращения, назначения и выплаты доплаты к пенсии лицам, замещавшим должности муниципальной службы, что является установленной в соответствии с федеральным и региональным законодательством социальной гарантией. Самостоятельность местного самоуправления и местного бюджета не является абсолютной, поскольку органы местного самоуправления обязаны принимать муниципальные нормативные правовые акты, которые не должны противоречить федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)).

Таким образом, пенсионное обеспечение лиц, замещавших должности муниципальной службы относится к вопросам местного значения органов местного самоуправления. Более того, федеральное и региональное законодательство не предусматривают дефицитность средств местного бюджета в качестве основания прекращения выплаты доплаты к пенсии лицам, замещавшим должности муниципальной службы, когда такое обязательство было принято муниципальным образованием, в соответствии с гарантиями, установленными действующим законодательством.

В силу части 9 статьи 34 и части 2 статьи 53 Федерального закона
№ 131-ФЗ, финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований, а также с учетом требований статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации о том, что расходные обязательства муниципального образования, возникающие, в том числе в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

2. «Анализ порядка исполнения требований прокурора контрольно-счетными органами», в котором сделан вывод о том, что решению вопроса о признании соответствующего должностного лица КСО виновными в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), назначении ему административного наказания, должен предшествовать анализ исполнения требований бюджетного законодательства и законодательства о КСО.

Так, для оценки правомерности действий органов прокуратуры по решению вопроса о наличии состава административного правонарушения в действиях (бездействии) должностных лиц КСО необходимо обратить внимание на несколько важных моментов:

- проведение внеплановых мероприятий, в том числе с использованием метода проверки, ревизии, обследования действующим законодательством, не предусмотрено. Планирование деятельности КСО осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений законодательных (представительных) органов, предложений и запросов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), глав муниципальных образований. Порядок включения в планы деятельности КСО поручений, предложений и запросов данных субъектов, устанавливается соответственно законами субъектов Российской Федерации или нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

- направление прокурором требования о проведении проверки в представительный орган муниципального образования, Главе муниципального образования служит бесспорным основанием для исключения (замены) планового мероприятия, проводимого на основании соответствующего поручения (предложения, запроса) и включения нового мероприятия в форме контрольного по требованию прокурора в кратчайшие сроки;

- выполнение требований прокуратуры может быть обеспечено только при соблюдении в совокупности всех условий: *правовых* (реализация полномочий КСО с учетом существующего нормативно-правового регулирования); *ресурсных* (наличие специалистов (инспекторов), позволяющих обеспечить одновременную реализацию основных полномочий, не подлежащих исключению из плана работы в силу закона) и *иных;*

- принятие судом мер по установлению и исследованию всех фактических обстоятельств, а также оценка законности и обоснованности применения норм материального права (как на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, так и при его рассмотрении судом), позволяет обеспечить правильность выбора, толкования и применения правовых норм, указывающих на отсутствие (или наличие) состава (события) административного правонарушения в действиях должностного лица КСО.

3. «Обзор-анализ основных новаций в законодательстве о контрольно-счетных органах». В данном материале проанализированы новеллы Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона № 131-ФЗ, Федерального закона № 6-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 10.07.2023 № 286-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Главным выводом данного обзора-анализа является то, что КСО необходимо принять меры к внесению соответствующих изменений в муниципальные правовые акты, такие как: Положение о КСО; Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе в КСО; Положение о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов лицами, замещающими муниципальные должности в КСО.

4. «Обобщение – анализ действующего законодательства об административных правонарушениях и административной практики муниципальных контрольно-счетных органов Красноярского края по делам об административных правонарушениях».

В данном анализе представлен материал о производстве по делам об административных правонарушениях (в том числе о сроках возбуждения дела об административном правонарушении, требованиях к протоколу об административном правонарушении, о существенных и несущественных недостатках протокола об административном правонарушении, о проведении административного расследования, о прокурорском надзоре), административной ответственности должностных лиц КСО, а также проведен анализ и обобщена информация по вопросу практики КСО муниципальных образований Красноярского края по делам об административных правонарушениях за период 2022 года и истекший период 2023 года (по состоянию на 01.09.2023). Данная аналитическая работа была проведена на основании информации, представленной от КСО 7 муниципальных образований: Контрольно-счетной палаты города Красноярска, Контрольно-счетной палаты города Минусинска, Счетной палаты ЗАТО город Зеленогорск, Контрольно-счетной палаты Енисейского района, Контрольно-счетной палаты Казачинского района, Контрольно-счетного органа Рыбинского района, Контрольно-счетного органа Большеулуйского района. От КСО 32 муниципальных образований представлена информация об отсутствии у них практики привлечения к административной ответственности за анализируемый период.

Практика по административным правонарушениям у КСО сложилась следующая:

по статье 15.11 КоАП РФ – возбуждено 1 дело (вынесено постановление о привлечении к административной ответственности);

по статье 15.14 КоАП РФ – возбуждено 2 дела (вынесено постановление о привлечении к административной ответственности);

по статье 15.15.5 КоАП РФ – возбуждено 1 дело (вынесено постановление о привлечении к административной ответственности);

по статье 15.15.6 КоАП РФ – возбуждено 8 дел (по 6 делам вынесены постановления о привлечении к административной ответственности, по 2 делам вынесены постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении);

по статье 15.15.15 КоАП РФ – возбуждено 3 дела (по 2 делам вынесены постановления о привлечении к административной ответственности, по 1 делу определение о возвращении протокола);

по статье 19.5 КоАП РФ – возбуждено 1 дело (вынесено постановление о привлечении к административной ответственности);

по статье 19.7 КоАП РФ – возбуждено 3 дела (по 1 делу вынесено постановление о привлечении к административной ответственности, по 2 делам определение о возвращении протокола).

Более подробная информация представлена в материалах проведенного анализа.

5. «Анализ правового регулирования пенсионного обеспечения (права на пенсию за выслугу лет) муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности».

В данном материале сделан вывод о том, что нормы Федерального закона от 01.07.2021 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 255-ФЗ) (в качестве переходных положений) и Федерального закона
№ 6-ФЗ (в качестве основных положений) не предусматривают основания для досрочного прекращения полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа, назначенных на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и муниципальный службы, до вступления в силу Федерального закона № 255-ФЗ, а также возможность их перевода на государственные должности субъекта Российской Федерации и муниципальные должности. В связи с этим, данные лица могут осуществлять деятельность до истечения срока своих полномочий в качестве соответственно государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и муниципальных служащих в соответствии с условиями, установленными трудовым договором.

6. В отчетном году для использования в работе контрольно-счетных органов правовой комиссией были направлены письма на обращения, поступившие
в 2022 году от Контрольно-счетной палаты города Великие Луки и Контрольно-счетной палаты города Сургута.

В частности, в ответе на обращение Контрольно-счетной палате города Великие Луки было подытожено, что наделение КСО муниципального образования полномочием по контролю в сфере закупок не соответствует бюджетному законодательству и законодательству о закупочной деятельности. Аудит и контроль в сфере закупок являются различными правовыми институтами, в рамках осуществления которых полномочиями наделены разные органы. Таким образом, из Положения о Контрольно-счетной палате города Великие Луки, необходимо исключить полномочие по контролю в сфере закупок.

В ответе на обращение Контрольно-счетной палаты города Сургута, был сделан вывод о том, что КСО муниципального района при осуществлении контроля за законностью и эффективностью использования средств муниципального района, предоставленных бюджету поселения в виде межбюджетных трансфертов, вправе проводить контрольные мероприятия как в отношении главных администраторов (администраторов) средств бюджета поселения (администрации поселения), так и в отношении иных юридических лиц – получателей межбюджетных трансфертов, в том числе муниципальных предприятий и учреждений поселения.

**Комиссия по муниципальному финансовому контролю и методологическому обеспечению** Совета КСО Красноярского края (далее – комиссия МФК и МО), осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением, создана с целью координации деятельности муниципальных КСО Красноярского края по вопросам становления и развития внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях края.

В 2023 году деятельность комиссии МФК и МО осуществлялась на основе утвержденного на 2023 год Плана.

В рамках утвержденных полномочий членами комиссии МФК и МО в течение года проводилось консультирование по вопросам практики осуществления внешнего муниципального финансового контроля, оказывали методическую помощь, проводили сбор данных для мониторинга информации о планировании КСО.

1. Консультирование по вопросам практики осуществления внешнего муниципального финансового контроля (п. 2.1.4 Плана).

За период 2023 года поступило порядка 48 обращений, по поступившим обращениям даны консультации, направлены 4 пакета документов в качестве образцов (по запросам).

Основными темами обращений являлись:

- о передаче муниципальному району полномочий контрольно-счетного органа поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, заключение соглашений, финансирование полномочий;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования;

- внешняя проверка главных администраторов бюджетных средств.

2. Мониторинг, сбор, обобщение информации о планировании деятельности КСО в 2023 году: структура плана работы, полнота исполнения возложенных полномочий на КСО при планировании (п. 2.1.7 Плана).

В проводимом мониторинге приняли участие 30 КСО.

Планирование деятельности КСО осуществляется в соответствии со ст. 12 Федерального закона № 6-ФЗ. Планирование деятельности должно формироваться согласно представленных федеральным законом полномочий (п.2 ст.9 Федерального закона № 6-ФЗ). Всего на уровне КСО муниципального образования федеральным законом предусмотрено 13 полномочий.

Подавляющее большинство в составе планов работ КСО Красноярского края составляют мероприятия по экспертизе проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, экспертиза проектов муниципальных правовых актов, приводящих к изменению доходов местного бюджета, а также муниципальных программ (проектов муниципальных программ) (пп. 7 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 36%.

Далее, с показателем в 22% идут внешние проверки годовых отчетов об исполнении местных бюджетов (пп. 3 п. 2. ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ).

Экспертиза проектов местного бюджета, проверка и анализ обоснованности его показателей (пп. 2 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 16%.

Проведение оперативного анализа исполнения и контроля за организацией исполнения местного бюджета в текущем финансовом году, ежеквартальное представление информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в представительный орган муниципального образования и главе муниципального образования (пп. 9 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 8%.

Организация и осуществление контроля за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (пп. 1 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 7%.

Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг (пп. 4 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 2%.

Анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании, в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации (пп. 8 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 2%.

Осуществление контроля за состоянием муниципального внутреннего и внешнего долга (пп. 10 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 2%.

Участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции (пп. 12 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 2%.

Оценка эффективности формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью и контроль за соблюдением установленного порядка формирования такой собственности, управления и распоряжения такой собственностью (включая исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности) (пп. 5 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 1%.

Оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития муниципального образования, предусмотренных документами стратегического планирования муниципального образования, в пределах компетенции контрольно-счетного органа муниципального образования (пп. 11 п. 2 ст. 9) – 1%.

Иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (пп. 11 п. 2 ст. 9 Федерального закона
 № 6-ФЗ) – 1%.

Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности (пп. 11 п. 2 ст. 9 Федерального закона № 6-ФЗ) – 0,7%.

Из представленных данных можно сделать вывод о том, что деятельность контрольно-счетных органов в большей мере направлена на аналитическую деятельность и внешние проверки местных бюджетов. При проведении тематических и комплексных проверок коллеги стараются охватить как можно больше вопросов, но по результатам мониторинга «полезный выход» не особо заметен.

Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в части исполнения остальных полномочий в основном проводится в составе комплексных тематических проверок. Очень мало уделяется внимания следующим направлениям: аудит в сфере закупок, оценка эффективности муниципальной собственности, оценка рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития муниципальных образований, предусмотренных документами стратегического планирования.

Полный охват предусмотренными для КСО федеральным законодательством полномочий (из представивших сведения) отсутствует.

По результатам мониторинга в части переданных полномочий с уровня поселений на уровень муниципальных районов проводятся внешние проверки годовых отчетов, экспертизы проектов бюджета, анализ и мониторинг бюджетного процесса, экспертиза проектов НПА. Тематических проверок минимальное количество. Таким образом, на уровне поселений полноценный внешний контроль отсутствует.

При сборе данных выяснилось, что каждый КСО применяет свою методику подсчета контрольных мероприятий и результатов работы: есть варианты подсчета переданных полномочий по поселениям в одно контрольное мероприятие, разделение по ГРБС, по количеству проверяемых бюджетов и субъектов проверок. С полномочиями согласно статье 9 Федерального закона № 6-ФЗ, планируемые контрольные и экспертно-аналитические мероприятия в большинстве не соотносятся. На что хотелось бы обратить внимание, что при планировании и проведении контрольных мероприятий необходимо обращаться к федеральному законодательству в части полномочий, и к своим принятым нормативно-правовым актам.

Конечно, нагрузка на КСО является несоразмерной штатной численности и коллеги, формируя очередной план работы, опираются на имеющийся штат сотрудников. Согласно представленным данным, в 30 КСО утверждено решениями представительных органов – 99 штатных единиц, фактически – 89 штатных единиц. Надеемся, что наличие вакансий временное.

В отчетном периоде сотрудничали с этической комиссией и правовой комиссией.

Организационная часть Плана комиссии МФК и МО выполнена в полном объеме.

Основными проблемами продолжают оставаться вопросы численности и укомплектованности специалистами, что в свою очередь влияет на выполнение в полном объеме возложенных полномочий Федеральным законом № 6-ФЗ, Федеральным законом № 44-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Работа **этической комиссии** Совета контрольно-счетных органов Красноярского края в 2023 году строилась с учетом положений Кодекса этики и служебного поведения работников контрольно-счетных органов.

Оказание практической помощи при разрешении этических конфликтов в трудовых коллективах МКСО Края по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, в том числе с выездом на место, в истекшем году не потребовалось, по причине отсутствия таковых обращений.

Председатель этической комиссии по мере необходимости принимал участие в мероприятиях, организуемых и проводимых Счетной палатой Красноярского края, Союзом МКСО в целях достижения целей и задач работы этической комиссии. Этическая комиссия координировала свою работу с другими комиссиями Совета, в том числе с правовой комиссией в части обзора практики применения методических материалов, внутренней деятельности контрольно-счетных органов, профилактики коррупционных и иных правонарушений.

Председателем этической комиссии проведена значительная работа по организации мероприятий, связанных с повешением профессионального уровня сотрудников МКСО. На сайте Контрольно-счетной палаты Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района в разделе Повышение профессиональных компетенций размещены материалы всех вебинаров и круглых столов по различным вопросам деятельности муниципальных органов внешнего финансового контроля. Раздел сайта пользуется у коллег большим спросом
(за 11 месяцев текущего года из 2 445 посещений 416 приходится на этот раздел).

Этической комиссией также проведен мониторинг информационного наполнения контрольно-счетными органами края своих официальных сайтов. Предварительная информация об итогах мониторинга направлена коллегам для ознакомления и устранения отдельных недостатков.