

Контрольно-счетная палата города Улан-Удэ

РЕФЕРАТ на тему:

«Взаимодействие контрольно-счетных органов: формы, роль и влияние на качество муниципального внешнего финансового контроля и муниципального управления»

Выполнил: аудитор

Контрольно-счетной палаты города Улан-Удэ

Данцев Евгений Григорьевич

г. Улан-Удэ

2023 год

Введение

Взаимодействие контрольно-счетных органов играет важную роль в обеспечении прозрачности, эффективности и результативности управления муниципальными финансами. Такое взаимодействие может происходить в различных формах и оказывать значительное влияние на качество контрольных и управленческих процессов на муниципальном уровне.

В своем реферате я хотел бы подробнее остановиться на истории законодательного регулирования взаимодействия контрольно-счетных органов на различных уровнях, основных механизмах взаимодействия КСО, их формах и роли в муниципальном внешнем финансовом контроле и муниципальном управлении, а также на отдельных проблемных аспектах, требующих на мой взгляд, внесения новелл в действующее законодательство.

1. История законодательного регулирования взаимодействия контрольно-счетных органов

До принятия и вступления в силу Федерального закона от 07.02.2021 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее - Федеральный закон № 6-ФЗ, Закон о контрольно-счетных органах, Закон). вопросы организации взаимодействия контрольно-счетных органов с другими контрольно-счетными органами, органами государственной власти, международными организациями оставались в пределах усмотрения самих КСО.

Единственной нормой федерального законодательства, регулировавшей вопрос сотрудничества в сфере внешнего финансового контроля, и исключительно в отношении международного сотрудничества была ст. 32 Федерального закона от 11.01.1995 №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», которая предусматривала, что Счетная палата поддерживает связи со счетными и контрольными палатами и органами парламентского контроля иностранных государств, заключает с ними соглашения о сотрудничестве. Как следует из указанной выше нормы, относилась она только к деятельности высшего органа внешнего государственного финансового контроля. Несмотря на это, данное положение было воспринято появлявшимися на всей территории России КСО как возможность для собственной активности по вопросам взаимодействия.

Так, несмотря на отсутствие модели взаимоотношений контрольно-счетных органов различных уровней публичной власти до вступления в силу Закона о контрольно-счетных органах, в декабре 2000г. была создана Ассоциация контрольно-счетных органов РФ (АКСОР), а контрольно-счетные органы 12 субъектов РФ стали членами Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов.

С вступлением в силу в октябре 2011г. Федерального закона № 6-ФЗ были определены общие принципы организации, деятельности и основные полномочия КСО субъектов РФ и муниципальных образований. При этом, важно отметить, что, помимо правового закрепления основных принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов, Закон впервые закрепил на федеральном уровне механизмы взаимодействия контрольно-счетных органов.

2. Формы взаимодействия контрольно-счетных органов

Правовые основы взаимодействия контрольно-счетных органов определены в ст. 18 Закона о контрольно-счетных органах.

В соответствии с ч.1 данной статьи КСО муниципальных образований и субъектов РФ предоставлено право взаимодействовать между собой, налаживать сотрудничество с контрольно-счетными органами других субъектов РФ и муниципальных образований, со Счетной палатой РФ, территориальными управлениями Центрального банка РФ, налоговыми органами, органами прокуратуры, иным правоохранительными, надзорными и контрольными органами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Стоит отметить, что со всеми вышеперечисленными субъектами права контрольно-счетные органы вправе заключать соглашения о сотрудничестве и взаимодействии.

Данное положение получило развитие в законах субъектов РФ и нормативных правовых актах муниципальных образований. В нормативных правовых актах нормы о взаимодействии контрольно-счетных органов формируются различно с большей или меньшей степенью конкретизации, но суть их всецело соответствует положениям, установленным ст. 18 Закона.

Здесь и далее по тексту реферата я буду приводить в качестве примеров опыт различных контрольно-счетных органов, в особенности опыт Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ. Так, в соответствии со ст. 20 Положения о Контрольно-счетной палате г. Улан-Удэ (решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 29.08.2019 № 617-55) установлено, что Палата вправе взаимодействовать с контрольно-счетными органами Республики Бурятия, других субъектов РФ и муниципальных образований, а также со Счетной палатой РФ, территориальными управлениями Центрального банка РФ, налоговыми и другими органами.

Аналогичные, по сути, положения содержатся в региональных и муниципальных нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность КСО на всей территории Российской Федерации.

2.1. Контрольно-счетные органы субъекта РФ и муниципальных образований, которые находятся на территории этого субъекта, взаимодействуют между собой достаточно тесно, что обусловлено определенной иерархией. Например, решением контрольно-счетной палаты Вологодской области от

26.12.2013 №69 утверждены Общие требования к стандартам внешнего муниципального финансового контроля с целью унификации подходов контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Вологодской области, к разработке стандартов внешнего муниципального финансового контроля, обеспечению их соответствия федеральному законодательству и законодательству субъектов РФ.

Что касается КСП г.Улан-Удэ, то наша Палата осуществляет активное взаимодействие со Счетной палатой Республики Бурятия. Палата является членом Совета контрольно-счетных органов Республики Бурятия.

Так, в октябре 2022г. КСП г.Улан-Удэ организован и проведен обучающий семинар с контрольно-счетными органами муниципальных образований Республики Бурятия на тему: «Практика работы муниципальных КСО с документами стратегического планирования». В семинаре приняли участие представители 18 контрольно-счетных органов республики.

Кроме того, в связи с принятыми новациями Федерального закона №6-ФЗ Счетной палатой Республики Бурятия приняты предложения КСП г. Улан-Удэ по внесению изменений в Закон Республики Бурятия от 24.11.2021 № 1828-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Бурятия» (в части уточнения полномочий Счетной палаты РБ). Также, по предложению КСП г.Улан-Удэ Законом Республики Бурятия от 24.11.21 № 1794-VI внесены изменения в Закон Республики Бурятия от 07.09.2007 № 2427-III «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Бурятия» в части исключения должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетных органов из Реестра должностей муниципальной службы.

2.2. Взаимодействие КСО с надзорными, правоохранительными, иными государственными органами является важным аспектом обеспечения законности и прозрачности в управлении государственными и муниципальными финансами.

К правоохранительным органам относятся Следственный комитет РФ, органы внутренних дел и др. В соответствии со ст.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Прокуратура РФ – это система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также система органов, которая осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В ст. 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» также предусмотрено, например, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами.

Контрольно-счетные органы и органы прокуратуры являются важными элементами системы государственного и муниципального управления. Они выполняют разные, но взаимосвязанные функции, направленные на обеспечение законности и эффективности расходования бюджетных средств.

В своей работе КСО сталкиваются с органами прокуратуры по нескольким основаниям:

- поступившее в КСО требование прокурора о проведении проверок, выделении специалистов;
- передача материалов контрольных мероприятий в прокуратуру;
- договоренности о сотрудничестве и взаимодействии.

Зачастую взаимодействие КСО и прокуратуры возникает в связи с требованиями прокуратуры о предоставлении специалистов КСО для участия в прокурорских проверках либо о проведении таких проверок КСО самостоятельно.

Основным документом, определяющим компетенцию прокуратуры РФ, является Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и конкретно ст. 22 «Полномочия прокурора» Закона, на которую ссылаются прокуроры в адресованных в КСО требованиях. Если рассмотреть обозначенную статью в совокупности со ст. 21 «Предмет надзора» Закона, можно уточнить полномочия прокуратуры.

Анализ указанных статей показал, что требовать проведения проверок, ревизий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов прокурор уполномочен только от органов, в отношении которых он проводит проверку соблюдения и исполнения законов, а контрольно-счетные органы, как правило, таковыми при требовании проведения проверок не являются.

В рамках существующих полномочий и штатной численности (например, численность КСП г.Улан-Удэ составляет 12 чел.) КСО зачастую не имеют возможности проведения проверок по первому требованию прокуратуры. Это направление взаимодействия по моему мнению подлежит развитию и законодательному закреплению.

Отдельного внимания заслуживает вопрос направления КСО материалов проверок в надзорные и правоохранительные органы.

Часть 8 ст. 16 Федерального закона № 6-ФЗ предусматривает, что в случае если при проведении контрольных мероприятий выявлены факты незаконного использования средств местного бюджета, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного правонарушения, контрольно-счетный орган в установленном порядке незамедлительно передает материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы.

Федеральный закон № 6-ФЗ предписывает направлять информацию именно по преступлениям и правонарушениям, а не по всем выявленным нарушениям. В связи с этим обстоятельством контрольно-счетным органам важно четко понимать, какие деяния являются преступлениями или правонарушениями. Знание норм процессуального законодательства крайне необходимо контрольно-счетным органам, поскольку они определяют круг их обязанностей в вопросах взаимодействия с надзорными и правоохранительными органами.

Как мною отмечено выше, не все материалы проверок в обязательном порядке подлежат направлению в надзорные и правоохранительные органы. Однако, в этом вопросе не все так однозначно и интересна, например, практика Хабаровского края. Так, приказом прокурора Хабаровского края от 31 мая 2013г. № 128 «Об обеспечении мониторинга материалов Счетной палаты РФ, Контрольно-счетной палаты Хабаровского края, контрольно-счетных органов муниципальных районов Хабаровского края» горрайпрокурорам поручено осуществлять мониторинг материалов проверок КСО и при этом предписывается обеспечить поступление в прокуратуру актов контрольных мероприятий КСО муниципальных образований. Полагаю, что такое требование прокуратуры не вполне обоснованно с юридической точки зрения, однако имеет место быть на практике, принимая во внимание принцип законности деятельности, установленный Федеральным законом № 6-ФЗ.

В некоторых субъектах РФ принимаются самостоятельные нормативные правовые акты о мерах по обеспечению эффективного взаимодействия между контрольно-счетными органами муниципальных образований и правоохранительными органами. Примером является Республика Саха (Якутия): распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 09.12.2013 №1035-РП даны рекомендации Счетной палате Республики Саха (Якутия) разработать проект соглашения о межведомственном взаимодействии с Прокуратурой Республики Саха (Якутия), а также рекомендации главам муниципальных образований обеспечить своевременный обмен информацией между территориальными органами прокуратуры, следственными органами по представлению материалов контрольных проверок, принятых по ним решений.

Если рассматривать в качестве примера опыт Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ, то нами уже на протяжении многих лет в соответствии с заключенными соглашениями направляются материалы проверок в органы Прокуратуры. Причем по нашей инициативе в условиях соглашения предусмотрено, что Палатой направляются материалы всех проверок, в ходе которых выявлено незаконное и неэффективное расходование бюджетных средств, иные нарушения нормативных правовых актов, регламентирующих бюджетные

правоотношения независимо от того имеют они признаки преступлений и коррупционных правонарушений или нет.

Таким образом, на практике получается, что в Прокуратуру Республики Бурятия нами передаются материалы по подавляющему большинству проводимых проверок для дальнейшей правовой оценки и принятия в случае необходимости мер прокурорского реагирования. Построенное таким образом взаимодействие позволяет исключить субъективный фактор при решении вопроса о том, результаты какой проверки подлежат направлению в правоохранительные органы.

Кроме того, в рамках взаимодействия Прокуратура Республики Бурятия ежегодно направляет предложения для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Так, в план деятельности Палаты на 2023г. по предложениям прокуратуры были включены контрольные мероприятия по проверке использования бюджетных средств по подпрограмме «Дошкольное образование», использования средств Дорожного фонда г. Улан-Удэ, а также проверки расходов бюджета на реализацию муниципальной программы «Формирование современной городской среды города Улан-Удэ».

Что касается материалов проверок КСП г.Улан-Удэ с признаками преступлений и коррупционных правонарушений, то такие материалы помимо органов прокуратуры, также направляются нами в Управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России по г.Улан-Удэ. Необходимо отметить, что по результатам направленных Палатой материалов к уголовной ответственности в 2022 г. привлечены 2 должностных лица Администрации г.Улан-Удэ. В первом случае должностное лицо признано виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) и приговорено к 3,5 годам лишения свободы условно с испытательным сроком 2 года. Во втором случае привлечено к ответственности по ч. 1 ст. 293 УК РФ (халатность).

Обеспечение тесного взаимодействия контрольно-счетных органов с правоохранительными органами при проведении проверочных мероприятий, взаимный обмен информацией о нарушениях законодательства в указанной сфере способствует более эффективному их пресечению и предупреждению, укреплению финансовой дисциплины и законному использованию бюджетных средств - достижению контрольно-счетными органами принципа законности деятельности.

Кроме того, КСП г.Улан-Удэ активно взаимодействует с другими органами государственной власти. Так, заключены договоры об обмене электронными документами с Управлением Федерального казначейства по Республике Бурятия, соглашение о сотрудничестве с Управлением Федеральной налоговой службы по Республике Бурятия.

В рамках соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с органом внутреннего муниципального финансового контроля – Комитетом по финансам Администрации г.Улан-Удэ осуществляется обмен аналитической, статистической и иной информацией, представляющей взаимный интерес.

Отлажено взаимодействие Министерством финансов Республики Бурятия. Так, только в текущем 2023г. по материалам КСП г.Улан-Удэ финансовым органом за нарушение норм Федерального закона №44-ФЗ привлечены к административной ответственности по ч.1 ст. 7.29 КоАП РФ должностные лица Администрации г.Улан-Удэ на сумму 30 тыс. рублей. Сумма наложенных штрафов зачислена в бюджет.

2.3. Еще одной немаловажной формой взаимодействия КСО является **возможность вступать в объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов.** Объединения создаются в первую очередь в целях формирования методологических основ и повышения профессионализма при осуществлении внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, представления и защиты общих профессиональных интересов контрольно-счетных органов в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Деятельность объединений направлена на укрепление взаимодействия контрольно-счетных органов по повышению эффективности внешнего муниципального финансового контроля.

Как все мы знаем, на уровне муниципальных КСО таким объединением является **Союз муниципальных контрольно-счетных органов.** На примере участия КСП г.Улан-Удэ в деятельности Союза хотелось бы показать важность функционирования таких объединений.

Контрольно-счетная палата г. Улан-Удэ является активным членом Союза. Палата возглавляет представительство Союза МКСО в Дальневосточном федеральном округе. Представители КСП г.Улан-Удэ выступают в качестве организаторов и спикеров на различных мероприятиях в рамках Союза МКСО. Так в июне 2021г. в г. Улан-Удэ организовано заседание круглого стола на тему «Внешний муниципальный финансовый контроль: Практика и актуальные вопросы. Опыт работы Контрольно-счетной палаты города Улан-Удэ и других КСО». В работе круглого стола в режиме видеоконференции приняли участие представители более 200 КСО муниципальных образований РФ. В декабре 2022г. на общем собрании Представительства Союза МКСО в ДФО одним из вопросов повестки стало обсуждение практики проведения КСП г. Улан-Удэ контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. В марте 2023г. в г. Улан-Удэ было проведено заседание Президиума Союза МКСО. Также в марте 2023 аудитор КСП г.Улан-Удэ выступил в качестве спикера на всероссийском круглом столе Союза

МКСО на тему: «Практика выявления и классификации нарушений по результатам проверки расходования бюджетных средств в сфере строительства (реконструкции, капитального ремонта)».

Кроме того, в целях формирования единого мнения и обобщения практики осуществляется работа в качестве членов комиссии Союза МКСО по правовым вопросам. Позиции по разъяснению законодательства направлены в КСП г.Читы, Великие Луки, Сургут. Обеспечено взаимодействие КСП г.Улан-Удэ с КСО других муниципальных образований (например, только за 2022г. направлена практика по отдельным направлениям в КСП Азова, Красноярска, Липецка, Перми, Якутска, Таганрога, Железнодорожска и др.).

Безусловно, постоянное проведение Союзом МКСО обучающих мероприятий, участие в разработке методологии и методического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности, оказание членам Союза организационной, правовой, методической, информационной и иной помощи, обобщение и распространение передового отечественного и зарубежного опыта способствует профессиональному развитию сотрудников КСО и как следствие содействует повышению качества муниципального финансового контроля, совершенствованию законодательства в сфере бюджетного процесса и бюджетного устройства. Эффективность деятельности Союза МКСО подтверждается и простыми статистическими показателями. Если на дату создания в мае 2002г. в состав Союза МКСО входило только 23 контрольно-счетных органа, то на текущий момент количество членов Союза МКСО возросло более чем в 17 раз и составляет на сегодня 407 членов (по состоянию на 8 ноября 2023 года).

3. Отдельные аспекты взаимодействия контрольно-счетных органов, требующие изменения норм действующего законодательства

В рамках наделенных полномочий КСО взаимодействуют в своей деятельности с судебными органами, а также с органами исполнительной власти, в том числе в части производств по делам об административных правонарушениях.

В действующем административно-юрисдикционном законодательстве сложилась парадоксальная ситуация: не учтены существенные отличия административно-правового статуса Счетной Палаты РФ, КСО субъектов РФ, а также муниципальных КСО, которые осуществляют свои полномочия в первую очередь на принципах подотчетности соответствующим законодательным (представительным) органам власти, а также **принципе независимости** (включая функциональную и организационную) **от иных органов, в том числе от органов исполнительной власти.**

Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) при обнаружении состава административного правонарушения должностные лица

КСО наделены лишь полномочиями возбудить дело, но не рассматривать его, а передать по подведомственности соответствующим органам исполнительной власти, по ряду составов в судебные инстанции либо в прокуратуру (на сегодня актуально для муниципальных КСО). А далее по подведомственности согласно ст. 23.7 КоАП РФ либо Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, либо согласно ст. 23.7.1 органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить по ним решения (постановления). При этом в зависимости от состава административного правонарушения и предусмотренной за его совершение меры административного наказания указанные органы рассматривают дело по существу и принимают решение либо передают рассмотрение дела в соответствующие судебные инстанции (как правило, в тех случаях, когда предусмотрена в качестве наказания дисквалификация).

При этом, ст. 268.1 Бюджетного Кодекса РФ установлено, что «при осуществлении полномочий по внешнему государственному (муниципальному) финансовому контролю **органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляется производство по делам об административных правонарушениях** в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях». Следует отметить, что в соответствии с КоАП производством по делу об административном правонарушении является процесс рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении, который включает в себя помимо стадии возбуждения дела также такие стадии как рассмотрение дела и вынесение постановления по делу об административном правонарушении.

Таким образом, для решения данной правовой коллизии в целях повышения качества муниципального внешнего муниципального контроля и эффективности применения контрольно-счетными органами административно-юрисдикционных норм, на мой взгляд требуется совершенствование федерального законодательства, а именно корреляция норм Бюджетного кодекса РФ с КоАП РФ принимая во внимание особенности статуса КСО. В частности, решением может послужить одно из двух решений:

- рассмотрение всех составов правонарушений, по которым возбуждают дела (составляют протоколы) Счетная палата РФ, КСО субъектов РФ и муниципальных образований РФ только судебными органами (без возможности рассмотрения органам исполнительной власти);

- либо введение в 23 главу КоАП РФ контрольно-счетных органов (Счетная палата РФ, КСО субъектов РФ, КСО муниципальных образований) в качестве уполномоченных рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях (по примеру налоговых органов и Банка России).

Заключение

В заключении хотел бы отметить, что ст. 18 Федерального Закона № 6-ФЗ отражает определенный этап развития органов внешнего финансового контроля в Российской Федерации.

В Законе впервые определена модель взаимоотношений контрольно-счетных органов различных уровней публичной власти, а также иных государственных органов в той или иной степени задействованных в контрольной деятельности. Следование указанной модели сопровождается учетом специфики на местах, что становится очевидным при анализе нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований.

Законом четко определено, что взаимодействие - это право контрольно-счетных органов, а не обязанность. Несмотря на это, действующая практика показывает, насколько за годы с момента вступления в силу Закона о контрольно-счетных органах, улучшилась система взаимодействия контрольно-счетных органов, которая для финансового контроля имеет немаловажное значение.

Кроме этого, законодательное закрепление фактически сложившихся отношений, а именно отношений по поводу реализации КСО муниципальных образований права на учреждение и вступление в собственную ассоциацию, является несомненной гарантией независимости контрольно-счетных органов, а также направлено на повышение эффективности их деятельности в целом.

Правовое закрепление в 6-ом Федеральном Законе системы взаимодействия КСО различного уровня между собой и с другими государственными органами безусловно является положительным моментом в развитии системы внешнего муниципального финансового контроля.

Однако, изученные в ходе подготовки реферата нормативно-правовые акты показали, что законодательная база в данном направлении требует дальнейшего развития и совершенствования. Это касается и необходимости приведения к единому знаменателю правовых норм, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях в части разграничения полномочий при производстве по делам об административных правонарушениях, а также закрепления на законодательном уровне формализации взаимоотношений контрольно-счетных органов с органами Прокуратуры при осуществлении закрепленных полномочий в целях обеспечения законности и прозрачности в управлении государственными и муниципальными финансами.