

2020

Отчет

о работе Комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне за 2020 год

Отчет подготовлен
Контрольно-счетной палатой Вологодской области

Комиссия Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне (далее – Комиссия) работает на основании Положения, утвержденного решением Президиума Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации (далее – Президиум Совета) от 15.02.2017.

В состав Комиссии входят должностные лица региональных и муниципальных органов внешнего финансового контроля, а также представитель Счетной палаты Российской Федерации, - всего 18 человек[[1]](#footnote-2).

В рамках решения задач, возложенных на Комиссию, в течение года осуществлялся сбор, обобщение, изучение информации о функционировании на территории страны органов внешнего финансового контроля на муниципальном уровне за 2019 год. Аналитические материалы, сформированные по итогам проведенной работы, содержат в том числе рекомендации и предложения, направленные на совершенствование и повышение результативности работы контрольно-счетных органов муниципальных образований (далее также МКСО).

Работа Комиссии строилась на основании годового плана, составленного с учетом реализации мероприятий, включенных в план работы Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ (далее – Совет) на 2020 год, решений Совета и Президиума Совета.

Годовой план работы Комиссии утвержден Президиумом Совета 19.12.2019 (протокол № 9-СКСО) и откорректирован в части сроков реализации мероприятий 09.07.2020 (протокол № 11-ПКСО).

В 2020 году Комиссией проведено четыре заседания в заочной форме (27.01.2020, 27.03.2020, 30.09.2020 и 30.11.2020).

В течение 2020 года члены Комиссии принимали участие в следующих мероприятиях:

Председатель Комиссии:

# в заседании Президиума Совета 09.07.2020 в режиме видеоконференцсвязи, в рамках которого в том числе были подведены итоги работы комиссий и отделений Совета за 1 полугодие 2020 года, и в заочном заседании Совета 31.07.2020;

члены Комиссии:

# в мероприятиях, проводимых Счетной палатой РФ, Президиумом Совета, отделениями Совета в федеральных округах и Союзом МКСО, как на федеральном уровне, так и в регионах РФ;

# в межрегиональных семинарах и совещаниях по вопросам внешнего финансового контроля.

В рамках выполнения плана работы на 2020 год осуществлялась координация деятельности Комиссии с комиссиями Совета, отделениями Совета в федеральных округах и ответственным секретарем Совета.

**В целях исполнения протокольного поручения Президиума Совета и Совета от 19.12.2019 по обеспечению выполнения мероприятий плана работы Совета на 2020 год (п.2.1.4. протокола № 9-СКСО) в рамках плана работы Комиссии на 2020 год проведены следующие подготовительные мероприятия.**

1. Актуализация отчетных аналитических форм о создании и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и правил их заполнения *(п.2.1.1 плана работы Комиссии, срок исполнения – I квартал 2020 года, отв. И.В. Карнакова, Т.В. Ипатова).*

В срок до 12.02.2020 Комиссией проведена работа по актуализации отчетных аналитических форм о создании и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и правил их заполнения.

Для сбора данных на Портале Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации (далее – Портал) в адрес Департамента международного и регионального сотрудничества аппарата Счетной палаты Российской Федерации Комиссией направлено соответствующее обращение (письмо от 21.02.2020 №1-17/02/124).

В отсутствие в 2020 году технической поддержки Системы сбора и анализа информации портала Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов РФ со стороны ФКУ «Центр экспертно-аналитических и информационных технологий Счетной палаты Российской Федерации» Комиссией принято решение о сборе информации посредством таблиц EXCEL, что потребовало дополнительной корректировки форм и правил с исключением составляющей о сборе данных на Портале.

Подготовленные материалы утверждены членами Комиссии в рамках заочного заседания 27.03.2020 (протокол от 27.03.2020 № 2).

2. Сбор информации о практике организации и проведения совместных и параллельных мероприятий, участниками которых являются контрольно-счетные органы муниципальных образований, за период 2018 и 2019 годов и о практике применения контрольно-счетными органами муниципальных образований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за 2019 год проводился на основе опросных листов, разработанных и утвержденных Комиссией (протокол от 27.03.2020 №2).

3. Для сбора информации о создании и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов, включая участие их в совместных и параллельных мероприятиях, а также о применении МКСО КоАП РФ, Комиссией направлены следующие письма:

# в адрес контрольно-счетных органов субъектов РФ - о направлении отчетных аналитических форм и правил их заполнения, а также опросных листов с установлением срока предоставления информации в Контрольно-счетную палату Вологодской области – до 25.05.2020 (письмо от 06.04.2020 №1-17/02/343);

# в адрес руководителей отделений Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ в федеральных округах – с просьбой оказать содействие по контролю за предоставлением сведений регионами (письмо от 13.04.2020 №1-17/02/353).

4. В целях организации работы осуществлялась координация деятельности членов Комиссии, ответственных за сбор, обобщение и анализ информации, посредством ведения оперативной переписки и телефонных переговоров.

На момент составления настоящего отчета все мероприятия по мониторингу и анализу, предусмотренные планом работы Комиссии на 2020 год, выполнены. Подготовлено 5 аналитических записок. Результаты сбора, обобщения и анализа информации о деятельности МКСО представлены далее в отчете.

**В соответствии с планом работы Комиссии на 2020 год проведены следующие мероприятия по сбору и обобщению информации.**

1. Сбор и обобщение информации о создании контрольно-счетных органов муниципальных образований и их объединений по состоянию на 1 января 2020 года *(п.2.1.2 плана работы Комиссии, срок исполнения – III квартал 2020 года, отв. Д.Ч. Кясова, А-Х.С. Байбетиров, С.В. Лозовский).*

Информация для анализа о наличии МКСО представлена всеми субъектами РФ.

В процессе обобщения Комиссией велась проверка и корректировка полученных сведений. На основе уточненных исходных таблиц «Сведения о созданных КСО МО и их объединениях в субъекте РФ на 01.01.2020» сформирован свод данных в формате таблиц EXCEL в разрезе субъектов РФ.

Результаты мониторинга представлены в итоговой информации, которая отражает динамику изменения количества муниципальных контрольно-счетных органов и их правового статуса, уровень охвата внешним контролем муниципальных образований на основе заключенных соглашений о передаче полномочий, а также данные об объединениях КСО, функционирующих в субъектах Российской Федерации, за 2019 год.

*Итоги проведенного мониторинга содержат следующие данные.*

На 01.01.2020 на территории Российской Федерации создано 2159 муниципальных КСО, что составляет 10,4% от общего количества муниципальных образований (20846), в сравнении с предыдущим периодом количество МКСО сократилось на 58 ед., или на 2,6%.

Статусом юридического лица обладают 1233, или 57,1% созданных МКСО, что на 1,6 процентных пункта выше уровня предыдущего периода. Рост количества МКСО – юридических лиц за 2019 год составил 2 единицы.

Правом передачи полномочий на уровень муниципального района воспользовались представительные органы 13293 поселений, на уровень субъекта – 283 муниципальных образований.

По состоянию на 01.01.2020 внешним финансовым контролем не охвачены 5111 муниципальных образований (24,5%), в том числе 4799 поселений (26,3%), 256 муниципальных районов (15,3%), 34 городских округа (5,4%), 19 внутригородских районов (100%) и 3 муниципальных округа (8,3%).

В субъектах РФ создано 79 объединений КСО, 2 из них являются юридическими лицами, 77 правами юридического лица не наделены. В региональных объединениях состоят 1975 МКСО.

Итоговая информация по мероприятию «Сбор и обобщение информации о создании контрольно-счетных органов муниципальных образований и их объединений по состоянию на 01.01.2020» принята решением Комиссии в рамках заочного заседания 30.09.2020 (протокол от 30.09.2020 № 3).

2. Сбор и обобщение информации о штатной и фактической численности контрольно-счетных органов муниципальных образований, включая сведения об уровне квалификации работников контрольно-счетных органов муниципальных образований по состоянию на 1 января 2020 года *(п.2.1.3 плана работы Комиссии, срок исполнения – III квартал 2020 года, отв. И.В. Карнакова, В.А. Корсаков, П.В. Эрендженов).*

Субъектами РФ представлены данные о кадровом обеспечении 2019 МКСО, или 93,5% от общего их числа.

В процессе обобщения Комиссией велась проверка и корректировка полученных сведений. На основе уточненных исходных таблиц «Кадровое и финансовое обеспечение КСО МО субъекта РФ по состоянию на 01.01.2020» сформированы сводные аналитические формы в формате таблиц EXCEL, позволяющие произвести отбор сведений в разрезе субъектов РФ и по типам муниципальных образований.

Результаты мониторинга изложены в итоговой информации, которая отражает данные о штатной и фактической численности, об уровне профессиональной подготовки сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований субъектов РФ по состоянию на 01.01.2020 в сравнении со сведениями на 01.01.2019. Кроме того, представлены данные о финансовом обеспечении МКСО за 2019 год.

*Итоги проведенного мониторинга содержат следующую информацию.*

На 01.01.2020 штатная численность сотрудников МКСО по представленным 2019 контрольным органам составила 6316 единиц, фактическая - 5748 единиц, укомплектованность кадрами – 91%, что ниже предшествующего периода на 0,3%.

Средние параметры штатной и фактической численности МКСО в сравнении с предыдущим периодом не изменились и составили 3,1 единицы и 2,8 единицы соответственно.

Доля МКСО, штатная численность которых ниже среднего уровня, равна 77,6% (1567 ед. из 2019 МКСО, представивших сведения), при этом треть из них (552 ед.) имеют штат от 0,2 ед. до 1 ед. включительно, 643 МКСО - от 1 ед. до 2 ед. и 372 МКСО - от 2 ед. до 3 ед. включительно.

Наибольшая штатная численность характерна для КСО городских округов, наименьшая – для КСО поселений.

В среднем 76,2% должностей, замещаемых в МКСО, - должности муниципальной службы, 14,8% - муниципальные должности и 9% - должности, не отнесенные к муниципальным должностям и должностям муниципальной службы.

На 01 января 2020 года 97,2% (5590 ед.) специалистов МКСО имеют высшее образование, 2,4% (136 ед.) – среднее и 0,4% (22 ед.) работников не имеют высшего и среднего образования. Финансово-экономическим образованием обладает 80,4% (4623 ед.) должностных лиц.

Численность специалистов, принявших участие в мероприятиях по профессиональному развитию в отчетном году, составила 2293 человека, или 39,9% работников, в том числе прошли обучение по программам повышения квалификации – 1589 человек, или 27,6%.

Итоговая информация по мероприятию «Сбор и обобщение информации о штатной и фактической численности контрольно-счетных органов муниципальных образований, включая сведения об уровне квалификации работников контрольно-счетных органов муниципальных образований по состоянию на 01.01.2020» принята решением Комиссии в рамках заочного заседания 30.09.2020 (протокол от 30.09.2020 № 3).

3. Сбор и обобщение информации о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований за 2019 год (*п.2.1.4 плана работы Комиссии, срок исполнения – III квартал 2020 года, отв. И.П. Морохоева, Л.И. Балашева, А.В. Долголевец)*

Субъектами РФ представлены данные о деятельности 1993 МКСО, или 92,3% от их числа. При этом основной объем информации для проведения анализа поступил в отношении КСО муниципальных районов и городских округов – 95,7%, что обусловлено количеством созданных МКСО этих типов. Наименьший объем данных имеется по КСО сельских поселений – 24,6% (по 16 из 65 созданных органов).

В ходе мероприятия Комиссией проверены и обобщены сведения, характеризующие основные показатели деятельности МКСО за 2019 год, содержащиеся в исходных таблицах:

# «Основные показатели деятельности КСО МО в субъекте РФ за 2019 год (часть 1 - организация и проведение КМ и ЭАМ)»;

# «Основные показатели деятельности КСО МО в субъекте РФ за 2019 год (часть 2 - результаты КМ и ЭАМ)»;

# «Основные показатели деятельности КСО МО в субъекте РФ за 2019 год (часть 3 - реализация результатов КМ и ЭАМ)».

На основе уточненных исходных таблиц сформированы сводные аналитические формы в формате таблиц EXCEL, позволяющие произвести отбор сведений в разрезе субъектов РФ и по типам муниципальных образований.

Полученные сведения проанализированы в рамках реализации пункта 2.2.1 плана работы Комиссии.

**Во исполнение протокольного поручения Президиума Совета и Совета от 19.12.2019 (п.2.1.4. протокола №9-СКСО) в соответствии с планом работы Совета Комиссией в 2020 году проведены следующие аналитические мероприятия.**

1. Подготовка аналитической записки о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в 2019 году *(п.7.4.1 плана работы Совета, п.2.2.1 плана работы Комиссии, срок исполнения – IV квартал 2020 года, отв. И.В. Карнакова, Е.Б. Букарева, Г.Е. Соловьев).*

На основе данных, полученных в рамках выполнения п.2.1.4 плана работы, Комиссией проведен анализ контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований за 2019 год, по итогам которого оформлена аналитическая записка.

В ходе реализации мероприятия использовались также сведения о созданных муниципальных контрольно-счетных органах, их кадровом и финансовом обеспечении. Сравнительный анализ выполнен с применением данных о деятельности МКСО в 2017 и 2018 годах.

Материал в аналитической записке изложен в разрезе федеральных округов и типов муниципальных образований, основные показатели деятельности рассмотрены в расчете на 1 контрольно-счетный орган и 1 сотрудника контрольно-счетного органа.

*Итоги проведенного анализа содержат следующую информацию.*

За 2019 год МКСО проведено 60504 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия с охватом 76950 объектов, а также 75960 экспертиз проектов муниципальных правовых актов.

Установлено 405823 финансовых нарушения в объеме 353812,5 млн. рублей. Устранено 152805 нарушений на общую сумму 196656,3 млн. рублей, из которых по 8035 нарушениям обеспечен возврат средств в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ в объеме 1435,3 млн. рублей.

За отчетный период по результатам проведенных мероприятий МКСО направлено 17232 представления и предписания, а также 45731 информационное письмо. Количество случаев передачи материалов в правоохранительные органы составило 11841.

В 2019 году должностными лицами муниципальных КСО возбуждено 3021 дело об административных правонарушениях, по 2475 делам судебными органами вынесены постановления о назначении административного наказания.

По результатам рассмотрения материалов, подготовленных МКСО, правоохранительными органами в 2019 году принято 320 решений о возбуждении уголовного дела, возбуждено 524 дела об административных правонарушениях и принято 1856 иных мер прокурорского реагирования.

Кроме того, по обращениям КСО уполномоченными органами возбуждено 791 дело об административных правонарушениях. В целом по результатам деятельности МКСО в 2019 году привлечено к административной ответственности 2468 должностных и 370 юридических лиц, 7337 лиц привлечено к дисциплинарной ответственности.

Аналитическая записка о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в 2019 году принята решением Комиссии в рамках заочного заседания 30.11.2020 (протокол от 30.11.2020 № 4).

2. Анализ практики организации и проведения совместных и параллельных мероприятий, участниками которых являются контрольно-счетные органы муниципальных образований, за период 2018 и 2019 годов *(п.7.4.2 плана работы Совета, п.2.2.2 плана работы Комиссии, срок исполнения – IV квартал 2020 года, отв. О.Н. Чернядьева, Т.Л. Метелькова, А.А. Лошкин).*

Сбор информации в целях реализации мероприятия проводился на основе опросного листа «Анализ практики организации и проведения совместных и параллельных мероприятий, участниками которых являются контрольно-счетные органы муниципальных образований, за период 2018 и 2019 годов».

В опросе приняли участие 2002 (92,7%) из 2159 МКСО, созданных в Российской Федерации на 01.01.2020.

Результаты проведенного анализа оформлены аналитической запиской, которая отражает, в том числе положительную практику и проблемы, возникающие при организации и проведении совместных и параллельных мероприятий.

*Итоги проведенного анализа содержат следующую информацию.*

Опыт участия в совместных мероприятиях с момента образования имеют 922 (или 46,1%) опрошенных МКСО, в параллельных – 654 (или 32,7%) МКСО. Не имеют опыта участия в совместных и параллельных мероприятиях 820 МКСО (41%).

В 611 (или в 30,5%) МКСО разработаны стандарты, регулирующие проведение совместных (параллельных) мероприятий. Методические документы имеет 151 (или 7,5%) МКСО.

В 2018-2019 годах контрольно-счетные органы 21 субъекта РФ (25,6%) не использовали возможность привлечения к контрольным и экспертно-аналитическим мероприятиям МКСО. При этом в 12 регионах (14,6%) практика проведения совместных (параллельных) мероприятий отсутствует с момента образования МКСО.

В целом за рассматриваемый период при участии МКСО проведено 327 мероприятий, в том числе 318 по инициативе КСО субъекта и 9 по предложению муниципальных контролеров. В 14 субъектах имелась практика привлечения МКСО к совместным (параллельным) мероприятиям, проводимым Счетной палатой РФ с КСО региона.

Соглашения о взаимодействии с КСО субъекта РФ имеют 1112 (или 51,5%) МКСО. Сотрудничество между муниципальными КСО осуществляется в основном в рамках регионального Совета.

В числе проблем организации и проведения совместных (параллельных) мероприятий участниками опроса отмечены: малочисленный состав МКСО (1-2 человека), недостаточная квалификация сотрудников; территориальная удаленность муниципальных образований, невысокий уровень материально-технического обеспечения, отсутствие электронного документооборота и низкое качество связи.

Аналитическая записка «Анализ практики организации и проведения совместных и параллельных мероприятий, участниками которых являются контрольно-счетные органы муниципальных образований, за период 2018 и 2019 годов» принята решением Комиссии в рамках заочного заседания 30.11.2020 (протокол от 30.11.2020 № 4).

3. Анализ практики применения контрольно-счетными органами муниципальных образований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за 2019 год *(п. 7.4.3 плана работы Совета, п.2.2.3 плана работы Комиссии, срок исполнения – IV квартал 2020 года, отв. В.Ж. Маркунас, Ю.Б. Просвиркин).*

Сбор информации в целях реализации мероприятия проводился на основе опросного листа «Анализ практики применения контрольно-счетными органами муниципальных образований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за 2019 год».

При проведении анализа использовались также данные, полученные Комиссией в 2017 году в рамках реализации мероприятия «Обобщение опыта контрольно-счетных органов муниципальных образований по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях за 2016 год».

В рамках опроса поступили сведения в отношении 2002 (92,7%) из 2159 МКСО, созданных в Российской Федерации на 01.01.2020.

Результаты проведенного анализа оформлены аналитической запиской, которая отражает, в том числе трудности, возникающие у МКСО в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

*Итоги проведенного анализа содержат следующую информацию.*

По состоянию на 01.01.2020 во всех субъектах РФ утверждены перечни должностных лиц МКСО, которым предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 7.32.6, 15.1, 15.14 - 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 20 и 20.1 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 КоАП РФ.

Практика осуществления производства по делам об административных правонарушениях отсутствует с момента образования у 1170 (или 58,4%) МКСО, в 2019 году – у 1505 (или 75,2%) из 2002, представивших сведения.

В 2019 году должностными лицами 497 МКСО из 68 регионов РФ (или 24,8% МКСО от представивших сведения), составлено 2927 протоколов по 20 составам административных правонарушений. Сумма штрафов составила 20322,4 тыс. рублей.

На 01.01.2020 судебными органами приняты решения по 2822 (96,4%) протоколам, в том числе по 2637 (93,4%) привлекаемые к административной ответственности лица признаны виновными и по 185 (6,6%) – производства по возбужденным делам прекращены по основаниям ст.24.5 КоАП РФ.

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.

Аналитическая записка «Анализ практики применения контрольно-счетными органами муниципальных образований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за 2019 год» принята решением Комиссии в рамках заочного заседания 30.11.2020 (протокол от 30.11.2020 № 4).

4. Оказание консультативной помощи контрольно-счетным органам муниципальных образований *(п.7.4.4 плана работы Совета, п.2.2.4 плана работы Комиссии, срок исполнения – в течение года, отв. члены комиссии).*

В целях реализации мероприятий, предусмотренных планом работы на 2020 год, членами Комиссии, ответственными за сбор и обобщение информации проводилась работа по консультированию контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

В рамках выполнения задач, направленных на совершенствование и повышение результативности работы контрольно-счетных органов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, и с учетом проведенных мониторингов и анализов, в 2021 году Комиссия продолжит работу по сбору, обобщению и анализу информации о деятельности контрольно-счетных органов, включая сведения об их создании, штатной и фактической численности.

Вместе с тем, практика деятельности Комиссии в 2020 году показала необходимость совершенствования способов сбора и обобщения информации о контрольно-счетных органах. В связи с чем, в совокупности с тенденцией внесения изменений в законодательство РФ, в 2021 году планируется проведение работы по актуализации отчетных аналитических форм и правил их заполнения.



1. Решением Президиума Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации от 09.07.2020 № 11-ПКСО из состава Комиссии исключена Горячкина Н.В. [↑](#footnote-ref-2)