***Отдельные направления улучшения эффективности практической деятельности органов муниципального финансового контроля***

*Фото О.А. Лях (информация)*

Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия накоплен опыт организационно-методического взаимодействия с органами муниципального финансового контроля. В статье рассмотрены отдельные направления оказания помощи региональной Контрольно-счетной палаты в формировании нормативно-правовой основы для эффективной деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и проблемные вопросы, требующие дополнительного законодательного регулирования на федеральном и региональном уровнях, представлен опыт работы по формированию методической базы контрольно-счетных органов и организации профессионального обучения их работников.

*Ключевые слова*: правовое поле деятельности контрольно-счетных органов, законодательная инициатива, правовой статус работников контрольно-счетных органов, вопросы денежного содержания, гарантии осуществления полномочий, принятие организационных решений, стандарты внешнего муниципального финансового контроля, организационно-обеспечительные вопросы деятельности, совместная инициатива, эффективные меры по повышению профессиональной квалификации работников контрольно-счетных органов.

*Английский текст*:

Control and accounts chamber of the Republic of Khakasia has gained an essential experience of organizational and methodical interaction with municipal finance control bodies. The article reviews certain ways of its assistance in establishing of law basis for municipal control and accounts bodies effective activity. It also handles the issues demanding additional legislation on federal and regional levels and represents the experience of work on control and accounts bodies methodical basis and the employees professional instruction organizing.

Key words: control and accounts bodies legal environment, legislative initiative, legal status of control and accounts bodies employees, financial supply matters, competences realization guarantees, organizational decision making, external municipal finance control standards, organizational and supplying matters, joint initiative, effective measures on control and accounts bodies employees professional development.

Решения XI и XII Конференций Союза муниципальных контрольно-счетных органов России, выводы и предложения XXI Конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации направлены на создание в ближайшие годы эффективной системы муниципального финансового контроля, ее качественной и полной нормативной правовой основы и иных ее основополагающих составляющих, связанных с формированием профессионального ядра специалистов, обеспечением их необходимой информационно-методической базой.

Комплекс сформированных в Решениях Конференций предложений и рекомендаций для региональных органов государственной и муниципальной власти, органов государственного и муниципального финансового контроля направлен на формирование достойного правового статуса контрольно-счетных органов и их работников, оптимальной штатной численности, совершенствование научно-методических основ стандартизации в муниципальном финансовом контроле, построении конструктивного взаимодействия с правоохранительными органами. Практическая реализация норм Федерального закона № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в значительной степени способствовала новым качественным изменениям во всей работе муниципальных финансовых контролеров. Немаловажную роль в этом сыграла и активная позиция контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, оказывающих помощь на местах в формировании правового поля деятельности органов муниципального финансового контроля, в решении организационных и методических вопросов, в повышении уровня профессиональной подготовки муниципальных контролеров.

В период становления и развития системы муниципального финансового контроля Республики Хакасия, Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия инициировано принятие Верховным Советом Республики Хакасии 5 региональных законов, связанных с урегулированием правового положения и денежного содержания работников муниципальных контрольно-счетных органов, наделению их полномочиями по составлению административных протоколов, утверждением перечня должностей в контрольно-счетном органе, правовым статусом председателя муниципального контрольно-счетного органа и предоставлением информации по запросам контрольно-счетного органа. С 2013 года председатели контрольно-счетных органов муниципальных образований занимают муниципальные должности, имеют должностные оклады, соответствующие окладам руководителей Управлений городских и районных администраций и им установлена надбавка за особые условия работы в размере до 50% должностного оклада.

Несмотря на принимаемые на региональном уровне практические меры организационно-правового характера, один из проблемных вопросов, касающийся заработной оплаты труда работников контрольно-счетных органов, занимающих муниципальные должности, не удается урегулировать без внесения изменений в Федеральные нормативные правовые акты, отсутствие которых затрудняет реализацию отдельных норм Федерального закона № 6-ФЗ.

Так, правовой нормой, установленной в части 3 статьи 5 Федерального закона № 6-ФЗ закреплено право муниципального образования на отнесение должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования к муниципальным должностям, на основании нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, принимаемого в соответствии с законом субъекта.

Одновременно, Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был внесен ряд изменений, в частности часть 1 статьи 2 вышеуказанного закона дополнена абзацем 17, устанавливающим перечень лиц, замещающих муниципальную должность, при этом (помимо депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, члена избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса) законом субъекта Российской Федерации к данной категории лиц могут быть отнесены должности председателя контрольно-счётного органа муниципального образования и аудитора контрольно-счётного органа муниципального образования.

Однако в настоящее время на федеральном уровне вопрос об определении денежного содержания лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования, к сожалению, не урегулирован в той мере, как это определено, в отношении лиц замещающих должности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления, которые также в силу ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ являются лицами замещающими муниципальные должности или члена избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом (ст.29 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ).

Одновременно, реализация полномочий лицом, замещающим муниципальную должность в контрольно-счетном органе муниципального образования, в силу особого статуса, невозможна без законодательного определения порядка и условий оплаты труда, при этом без соответствующей корректировки норм федерального законодательства направленных на урегулирование отношений в рассматриваемой сфере решение данного вопроса будет затруднительным.

Так, частью 2 статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ закреплено, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения, при этом, согласно части 1 данной статьи соответствующие расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Аналогичное содержание части 2 статьи 53 вышеуказанного закона нашло свое отражение в пункте 4 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При этом следует отметить, что полномочия органов местного самоуправления по определению размеров и условий оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования, данными статьями не определены, что указывает на наличие пробела в действующем законодательстве Российской Федерации.

Более того, отсутствие в конструкции правовой нормы, содержащейся в пункте 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации вышеуказанных муниципальных должностей, замещаемых в контрольно-счетном органе муниципального образования, ведет к невозможности установления высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований нормативов формирования расходов на оплату труда данной категории лиц.

В настоящее время единственным способом устранения пробелов в законодательстве является принятие соответствующим полномочным органом Федерального уровня недостающей нормы или группы норм права.

Сложившаяся в течение первого полугодия 2013 года судебная практика не предполагает однозначного решения вышеуказанных вопросов за счет внесения изменений в единичный нормативный правовой акт Федеральный закон № 6-ФЗ.

Так, определением от 30.01.2013 № 55-АПГ12-7, вынесенным Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, затрагивающим вопросы правомерности установления (определения) субъектом Российской Федерации гарантий и мер социальной поддержки для лиц, замещающих муниципальные должности, ч. ч. 1, 2 ст. 3, ч. 2 ст. 8, ч. ч. 1, 2 ст. 9, ч. ч. 1-4 ст. 10 Закона Республики Хакасия от 12.05.2011 № 40-ЗРХ «О гарантиях осуществления полномочий и мерах социальной поддержки депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Хакасия» были признаны недействующими.

В вышеуказанном определении Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что регулирование вопросов в сфере определения размеров и условий оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности, а также установления гарантий осуществления их деятельности, в силу норм Федерального закона № 6-ФЗ, положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Ввиду однородности порядка определения размеров и условий оплаты труда, а также гарантий осуществления полномочий как для депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, так и в отношении председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования (в случае отнесения данных должностей к муниципальным должностям), внесение изменений исключительно только в Федеральный закон № 6-ФЗ в настоящий момент не решает существующей проблемы.

Вместе с тем, в целях урегулирования вопроса по определению размеров и условий оплаты труда в отношении лиц, замещающих муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования необходима корректировка статей 86 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьи 53 Федерального закона № 131-ФЗ.

В целях устранения существующих законодательных противоречий Контрольно-счетная палата Республики Хакасия, в порядке законодательной инициативы, внесла в Верховный Совет Республики Хакасия предложение о разработке проекта Федерального закона «О внесении изменений в статьи 86 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статью 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данное предложение включено в перечень законодательных инициатив Верховного Совета Республики Хакасия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 2013 году.

Наша инициатива и практическая работа по решению максимального числа вопросов организации деятельности муниципальных контрольно-счетных органов обусловлена, в первую очередь, отсутствием у них на местах реальных возможностей для самостоятельных правовых и организационных решений. В Республике Хакасия штатная численность городских и сельских контрольно-счетных органов составляет 1-3 человека, а статус юридического лица имеют только 2 органа муниципального финансового контроля.

По информации Союза МКСО России в аналогичном положении находятся около 40% контрольно-счетных органов муниципальных образований России. Особенно критическая ситуация складывается в сельских районах, как правило, высокодотационных. Все это означает, что возможность реализации ими в полном объеме и на надлежащем профессиональном уровне своих полномочий является весьма проблематичной. Вместе с тем, проведенный Союзом МКСО России анализ судебной практики по реализации Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ, свидетельствует о признании незаконным бездействия контрольно-счетного органа муниципалитета по исполнению ряда полномочий и обязанностей.

Например, в Республике Хакасия, Прокурором г. Саяногорска в адрес Контрольно-счетной палаты муниципального образования с численностью 2 человека и не являющейся юридическим лицом, внесено представление, обязывающее разработать и утвердить Стандарты внешнего муниципального финансового контроля.

Не имея собственной юридической службы, контрольно-счетные органы малых и средних муниципальных образований не могут обеспечить надлежащее юридическое сопровождение своих вопросов в судебных процессах, не имеют финансовых возможностей для привлечения специалистов и экспертов для отстаивания своей позиции и выводов.

В существующих условиях, по нашему мнению, целесообразно отдельные организационно-обеспечительные вопросы деятельности муниципальных контролеров вынести на уровень региональных Контрольно-счетных палат. В первую очередь сюда можно отнести вопросы урегулирования правового статуса контрольно-счетных органов и обеспечения их нормативной правовой базой и методическим материалом, оказания юридической помощи и профессиональной подготовки, построения конструктивного взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти и правоохранительными органами.

Подобная практика работы в Республике Хакасия, на наш взгляд, принесла хороший результат. Кроме инициирования законодательного решения Верховным Советом Республики Хакасия ряда вопросов деятельности органов муниципального финансового контроля, Контрольно-счетная палата Республики Хакасия неоднократно разрабатывала и направляла в муниципалитеты образцы муниципальных правовых актов, регламентирующих деятельность контрольно-счетных органов в рамках реализации Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ. С учетом рекомендаций Союза МКСО России, разработаны, рассмотрены на коллегии Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия и направлены на места для утверждения и практического использования 8 Стандартов организации деятельности и внешнего муниципального финансового контроля. При участии руководителей представительных органов муниципальных образований проводится обсуждение проблемных вопросов деятельности контрольно-счетных органов на заседаниях Совета контрольно-счетных органов Республики Хакасия, при этом поддержка наших предложений со стороны первых лиц Республики Хакасия и представителей прокуратуры Республики Хакасия, также участвующих в работе Совета, способствует более эффективному решению проблемных вопросов на местах. Как пример можно привести сдвинутый с «мертвой точки» вопрос по увеличению штатной численности контрольно-счетных органов. Так в период 2012 года в штаты 4 органов муниципального финансового контроля сельских районов дополнительно введены 4 единицы инспекторов.

Проведенные по совместной инициативе Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия и прокуратуры Республики Хакасия 2 расширенных совещания с участием прокуроров городов и районов и руководителей КСО муниципальных образований по проблемам взаимодействия позволили практически снять ранее имевшие место напряженные моменты взаимодействия, связанные с исполнением большого количества внеплановых поручений прокуроров, неконкретностью постановочных вопросов поручаемых проверок и сроками их проведения. За истекший период 2012 – 2013 годы количество внеплановых поручений прокуроров сократилось на 30%. В настоящее время, в течение года в контрольно-счетный орган муниципального образования поступает не более 2-3 обращений городских и районных прокуроров о проведении, как правило, совместных проверок. По распоряжению Прокурора Республики Хакасия прокурорами городов и района были заключены Соглашения о сотрудничестве с контрольно-счетными органами муниципальных образований, что с одной стороны имело дисциплинирующий фактор для работников надзорных органов на местах, а с другой – упорядочивало процесс информационного обмена между контрольно-счетным и надзорным органом.

Другой составляющей организационной роли регионального контрольно-счетного органа является, по нашему мнению, система профессионального обучения работников органов муниципального финансового контроля. Как правило, в малых и средних по численности населения муниципальных образованиях с высокодотационными бюджетами, расходы на содержание КСО включаются в общую смету на содержание представительного органа местного самоуправления и уровень бюджетного обеспечения негативно влияет на возможность организации повышения квалификации работников КСО за пределами своего региона. Здесь требуется, на наш взгляд, активная наступательная позиция контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации в работе с главами местных администраций и представительных органов власти муниципальных образований.

Региональная Контрольно-счетная палата обладает более широкими возможностями к убедительному аргументированному диалогу с органами муниципальной власти, в том числе, с использованием возможностей органов законодательной и исполнительной власти региона.

В Республике Хакасия подобные вопросы, будучи включенными в Решения Совета контрольно-счетных органов Республики Хакасия, получили поддержку со стороны высшего органа законодательной власти республики и органов представительной власти муниципальных образований.

Конструктивная работа в этом направлении позволила в период 2011-2012 годы обеспечить повышение квалификации в ГНУ «Государственный научно-исследовательский институт Системного анализа Счетной палаты Российской Федерации», Высшей школе управления и экономической безопасности ФГУ РУДН, Сибирском институте управления РАНХиГС более 50% работников органов муниципального финансового контроля Республики Хакасия. Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия организована для КСО муниципальных образований годовая подписка на научно-практический журнал «Вестник АКСОР».

Контрольно-счетная палата Республики Хакасия отмечает эффективность практики АКСОР РФ и Союза МКСО России по проведению выездных региональных научно-практических семинаров для работников контрольно-счетных органов.

В процессе проведения такого семинара 08 июля 2013 года в г. Абакане с участием ответственного секретаря АКСОР РФ Н.С. Столярова и исполнительного секретаря союза МКСО России В.И. Перова были рассмотрены наиболее важные вопросы муниципального финансового контроля по правовому регулированию их деятельности, планирования и методического обеспечения, повышения эффективности взаимодействия с правоохранительными и надзорными органами. Работникам контрольно-счетных органов муниципальных образований получили практические рекомендации по решению интересующих их вопросов контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Работниками Контрольно-счетной палаты и органов муниципального финансового контроля Республики Хакасия отмечен высокий уровень результативности состоявшегося в сентябре 2013 года в рамках работы Совета контрольно-счетных органов научно-практического семинара, посвященного актуальным вопросам развития и совершенствования внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Тематика выступлений, представленных директором Государственного научно-исследовательского института Счетной палаты Российской Федерации Ю.А. Крохиной была непосредственно связана с наиболее проблемными ситуациями правоприменительной и судебной практики, квалификации нарушений бюджетного законодательства и его совершенствованию. Для участников семинара сделан подробный комментарий изменений в системе бюджетных правоотношений и организации внешнего и внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, связанных с принятием Федерального закона от 23.07.2011 № 253-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По мнению Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия подобная практика выездных семинаров помогает работникам контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровня на высоком профессиональном уровне получить ответы на множественные вопросы практической деятельности и заслуживает распространения в регионах Российской Федерации.

О.А. Лях