

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Перов Виталий Иванович

доктор экономических наук, профессор кафедры бухгалтерского учета РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: aksor@mail.ru

В статье рассмотрена экспертная деятельность как один из методов финансового контроля, а также содержащаяся в ней информационная функция. Показано, что функционирование системы муниципального финансового контроля ведет к повышению эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления. Автором даны предложения по совершенствованию нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность системы муниципального финансового контроля и направленных на рост эффективности деятельности органов местного самоуправления. Проанализирован вклад деятельности системы муниципального финансового контроля в социально-экономическое развитие территорий.

Ключевые слова: контрольно-счетные органы, эффективность, орган муниципального образования, финансовые нарушения, бюджетные расходы.

CERTAIN PECULIARITIES OF THE SYSTEM OF MUNICIPAL FINANCE CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

Perov, Vitaliy I.

Doctor of Economics, Professor of the Department for Accounting of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: aksor@mail.ru

The article analyzes expert work as a method of finance control and information function imbedded in it. It was shown that functioning of the municipal finance control system could lead to raising efficiency and effectiveness of local self-government bodies. The author offers recommendations aimed at enhancing normative acts regulating the activity of the municipal finance control system and raising the efficiency of local self-government bodies' work. The contribution of the municipal finance control system to the social and economic development of territories was analyzed.

Keywords: control and accounts bodies, efficiency, municipal education body, finance violations, budget expenses.

Текущая экономическая ситуация в стране требует, чтобы деятельность органов власти на всех ее уровнях была направлена на повышение качества управления бюджетным процессом и оздоровление финансов, устойчивое развитие экономики и социальную стабильность.

По данным Союза муниципальных контрольно-счетных органов (далее – Союз МКСО) на 1 ноября 2014 г., на территории Российской Федерации действуют 22 750 муниципальных образований, из них 20 413 городских и сельских поселений и 1 815 муниципальных районов (рисунок).



Рис. Структура муниципальных образований

Статьей 264.4 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета. При этом по обращению представительного органа городского или сельского поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета данного поселения может осуществляться контрольно-счетным органом муниципального района или контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации.

Для этих целей пунктом 11 статьи 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» установлено, что представительные органы посе-

лений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. Для осуществления переданных в соответствии с указанными соглашениями полномочий органы местного самоуправления муниципального района имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства в случаях и

порядке, предусмотренных решением представительного органа муниципального образования.

Как отмечается в Основных направлениях развития муниципального финансового контроля в Российской Федерации, в случае непроведения внешней проверки возникает проблема легитимности бюджета муниципального образования. В связи с чем аналитиками неоднократно предлагалось введение мер административной ответственности за неисполнение федерального закона. Вместе с тем муниципальными контрольно-счетными органами внешняя проверка не проводится в 23,1% муни-

ципальных районах и в 43,2% городских и сельских поселениях Российской Федерации (без учета проверок, проводимых контрольно-счетными органами субъектов РФ в соответствии со ст. 136 Бюджетного кодекса РФ).

Наиболее результативно работа по заключению соглашений о передаче вышеуказанных полномочий проведена в Центральном федеральном округе. Так, на 4 180 городских и сельских поселений заключено 3 151 соглашение, что составляет 75,38%. Данные по остальным федеральным округам представлены в табл. 1.

Таблица 1

Сведения по заключенным соглашениям в ЦФО

Наименование федерального округа	Количество городских и сельских поселений	Количество заключенных соглашений	% заключенных соглашений
Центральный	4180	3151	75,4
Южный	1554	984	63,3
Северо-Западный	1355	918	67,7
Дальневосточный	1191	546	45,8
Сибирский	3713	1973	53,1
Уральский	1142	692	60,6
Приволжский	5510	2246	40,8
Северо-Кавказский	1768	1085	61,4

Данные о практически полностью заключенных соглашениях в субъектах РФ представлены в табл. 2.

Анализ информации Союза МКСО по состоянию на 1 ноября 2014 г. показывает, что контрольно-счетные органы созданы в 76,9% от числа муниципальных районов и в 1,35% от числа городских и сельских поселений, при этом заключено соглашений с 56,8% городских и сельских поселений РФ. Данные о незаключенных соглашениях либо заключенных в незначительном количестве в разрезе субъектов РФ приведены в табл. 3.

Как видно из табл. 3, основной причиной незаключения соглашений является

отсутствие контрольно-счетных органов в муниципальных районах.

Проведенный анализ работы в субъектах РФ по заключению соглашений обозначил две проблемы:

- отсутствие собственно работы («политической воли») по заключению соглашений (Ростовская область, Псковская область, Амурская область, Алтайский край, Омская область, Курганская область и др.);

- высокая дотационность регионов (и, соответственно, большинства муниципальных образований), в которых осуществлять внешние проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований должны контрольно-счетные органы субъектов РФ (ст. 136 БК РФ).

Таблица 2

Сведения по субъектам ЦФО, где полностью заключены соглашения

Наименование федерального округа	Наименование субъекта РФ	Количество городских и сельских поселений	Количество заключенных соглашений	Удельный вес в % соотношении
Центральный	Брянская область	256	255	99,6
	Костромская область	151	139	92
	Смоленская область	323	318	98,5
	Тамбовская область	257	245	95,3
Северо-Западный	Ненецкий АО	19	17	89,5
	Вологодская область	255	250	98
	Новгородская область	127	122	96,1
Сибирский	Кемеровская область	189	189	100
	Новосибирская область	455	442	97,1
Уральский	Тюменская область	293	293	100
	Челябинская область	270	269	99,6
	Ханты-Мансийский АО	84	83	98,8
	Ямало-Ненецкий АО	42	42	100
Приволжский	Республика Татарстан	910	892	98
	Кировская область	328	328	100
	Ульяновская область	143	143	100
Северо-Кавказский	Республика Дагестан	706	641	90,8
	Карачаево-Черкесская Республика	144	142	98,6
	Ставропольский край	296	287	96,9
Южный	Краснодарский край	382	380	99,5
	Астраханская область	162	151	93,2
	Волгоградская область	438	429	97,9

Таблица 3

Сведения о субъектах, где заключение соглашений идет неудовлетворительно

Наименование федерального округа	Наименование субъекта РФ	Количество муниципальных районов	Создано КСО в муниципальных районах	Количество городских и сельских поселений	Количество заключенных соглашений	Удельный вес в % соотношении
Центральный	Ивановская область	21	2	128	17	13,3
Северо-Западный	Республика Карелия	16	3	109	9	8,3
	Мурманская область	5	3	23	3	13
	Псковская область	24	10	181	0	0
Дальневосточный	Камчатский край	11	6	52	6	11,5
	Амурская область	20	17	274	0	0
Сибирский	Алтайский край	59	4	666	0	0
	Омская область	32	5	390	0	0
Уральский	Курганская область	24	16	432	0	0
Приволжский	Республика Башкортостан	54	0	832	0	0
	Республика Марий Эл	14	0	121	0	0
	Республика Мордовия	22	0	368	0	0
	Удмуртская Республика	25	13	309	0	0
	Оренбургская область	35	28	563	56	9,9
	Пензенская область	27	4	295	0	0
Северо-Кавказский	Самарская область	27	10	304	0	0
	Республика Ингушетия	4	3	37	0	0
	Кабардино-Балкарская Республика	10	10	119	0	0
	Республика Северная Осетия-Алания	8	7	104	0	0
Южный	Чеченская Республика	15	0	362	15	4,1
	Ростовская область	43	5	408	0	0

Стоит отметить, что высокодотационных муниципальных образований в РФ достаточно много. Так, по результатам мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 г., проведенного Департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов РФ, только в 10% муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%; в 78,5% местных бюджетов – более 30%, в том числе в 37,4% – свыше 70%. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 136 БК РФ в муниципальных образованиях, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема собственных доходов местных бюджетов (до ноября 2014 г. – 70%), контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации не реже одного раза в два года осуществляются проверки годового отчета об исполнении местного бюджета в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что поскольку в 2014 г. требования к условиям предоставления межбюджетных трансфертов были

ужесточены, количество муниципальных образований, подлежащих проверке контрольно-счетными органами субъектов РФ, в 2015 г. существенно увеличилось.

Справочно: высокодотационными регионами, в которых доля трансфертов из федерального бюджета в 2014 г. превышала 60% собственных доходов, являются Республики Алтай, Тыва, Дагестан, Ингушетия, Чечня, Карачаево-Черкесская Республика, Камчатский край. Самая высокая доля финансовой помощи отмечена в местных бюджетах Сахалинской области (83,1%), Чукотском автономном округе (77,3%), Тюменской области (73,3%), Республике Тыва (73,2%) и Республике Алтай (69,9%).

Поэтому прежде чем делать выводы о необходимости проведения работы по заключению соглашений, следует обратить внимание на дотационные регионы и работу контрольно-счетных органов соответствующих субъектов РФ, обязанных осуществлять полномочия по проведению внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов муниципальных образований, а именно городских и сельских поселений. В табл. 4 содержатся данные по количеству муниципальных образований, созданных контрольно-счетных органов (КСО) и заключенных соглашений в высокодотационных регионах РФ (по сведениям Союза МКСО на 1 ноября 2014 г.).

Таблица 4

Положение с заключением соглашений в высокодотационных регионах РФ

Наименование субъекта РФ	Количество муниципальных районов	Создано КСО муниципальных районов	Количество городских и сельских поселений	Создано КСО городских и сельских поселений	Заключено соглашений
Республика Дагестан	42	42	706	0	641
Камчатский край	11	6	52	1	6
Карачаево-Черкесская Республика	10	10	144	0	142
Республика Тыва	17	17	124	0	96
Тюменская область	21	21	293	0	293
Чукотский АО	6	5	38	0	15
Республика Ингушетия	4	3	37	0	0
Республика Алтай	11	10	89	0	68
Чеченская Республика	15	0	362	0	15
Сахалинская область	1	1	3	0	2

С целью проверки исполнения требований пункта 4 статьи 136 БК РФ проведен анализ планов работы контрольно-счетных органов субъектового уровня высокодотационных регионов за 2013–2015 гг. (данные взяты из официальных интернет-сайтов контрольно-счетных органов, данные по Чеченской Республике и Республике Ингушетия отсутствуют).

Справочно: на официальном интернет-сайте Парламента Чеченской Республики имеется ссылка на контрольно-счетный орган, в которой размещена информация о правовой основе деятельности Счетной палаты Чеченской Республики. На официальном сайте Контрольно-счетной палаты Республики Ингушетия планы работ за 2013–2015 гг. отсутствуют.

Следует отметить, что в контрольно-счетных органах Чукотского автономного округа и Сахалинской области в планах работы сведения о проведении проверок отсутствуют. Некоторые региональные контрольно-счетные органы включали в планы работы внешнюю проверку либо иные проверки в муниципальных районах и городских и сельских поселениях, например:

– Контрольно-счетной палатой Камчатского края (11 муниципальных районов, 52 городских и сельских поселения, 6 соглашений) в течение двух лет были запланированы внешние проверки двух сельских поселений и четырех городских и сельских поселений;

– Контрольно-счетной палатой Карачаево-Черкесской Республики (10 муниципальных районов, 144 городских и сельских поселения, 142 соглашения) в течение двух лет были запланированы проверки трех сельских поселений;

– Счетной палатой Республики Тыва (17 муниципальных районов, 124 городских и сельских поселения, 96 соглашений) в течение трех лет было запланировано проведение внешних проверок двенадцати муниципальных районов;

– Контрольно-счетной палатой Республики Алтай (11 муниципальных районов, 89 городских и сельских поселений,

68 соглашений) была запланирована проверка одного муниципального района с выборочной проверкой сельских поселений;

– Счетной палатой Республики Дагестан (42 муниципальных района, 706 городских и сельских поселений, 641 соглашение) в течение трех лет были запланированы проверки пятидесяти муниципальных районов (из них восемнадцать – повторно), сельских поселений – получателей межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета Республики Дагестан;

– Счетной палатой Тюменской области (21 муниципальный район, 293 городских и сельских поселения, 293 соглашения) в течение трех лет были запланированы внешние проверки годовых отчетов об исполнении местного бюджета в соответствии с пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации в пятнадцати муниципальных районах (в том числе в двух – повторно).

Таким образом, контрольно-счетными органами ряда субъектов РФ не в полной мере исполняются возложенные на них законом требования по проведению внешней проверки отчетов об исполнении местных бюджетов в соответствии со статьей 136 БК РФ. Вместе с тем проведенный анализ позволяет в качестве положительного примера привести контрольно-счетные органы Республики Дагестан и Тюменской области. Так, в Тюменской области в соответствии с требованиями пункта 3 части 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ приказом Департамента финансов Тюменской области от 17 апреля 2015 г. № 10-б «Об установлении перечня муниципальных образований, на которые распространяются условия предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета в 2015 году» установлен перечень муниципальных образований, в бюджетах которых имеется высокая доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ (согласно ст. 136 БК РФ соответствующий перечень муниципальных образований утвер-

ждается финансовым органом субъекта Российской Федерации не позднее 15 ноября текущего финансового года). Однако следует отметить, что даже там, где созданы контрольно-счетные органы в муниципальных районах и заключены соглашения о передаче полномочий городских и сельских поселений, проблемы не исчерпаны.

Остановимся на особенностях, связанных с заключением и исполнением вышеуказанных соглашений, и возникающих при этом проблемах на примере контрольно-счетных органов Краснодарского края.

В период с 2010 по 2012 г. в Краснодарском крае муниципальные контрольно-счетные органы были созданы во всех городских округах (7) и муниципальных районах (37). Практически всеми муниципальными районами заключены соглашения со всеми имеющимися в районах городскими и сельскими поселениями (99,5%). Исключение составляют два сельских поселения, причем одним из них создана Бюджетно-финансовая комиссия Совета Новопокровского сельского поселения, в полномочия которой входит осуществление мероприятий внешнего муниципального финансового контроля Новопокровского сельского поселения.

Как правило, работа по заключению соглашений ведется в конце года (ноябрь – декабрь). В ноябре 2015 г. большинство контрольно-счетных органов уже заключили соглашения на 2016 г. Интересно, что в рамках заключенных соглашений контрольно-счетными органами некоторых муниципальных районов проводится не только внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселений, но и экспертиза проекта бюджета поселений и вносимых изменений к нему, а также экспертиза проектов муниципальных программ и вносимых изменений к ним.

В работе, проводимой в муниципальных районах по заключению соглашений, наблюдается ряд особенностей:

– соглашения заключаются ежегодно в подавляющем большинстве муниципаль-

ных районов, вместе с тем имеется практика заключения долгосрочных соглашений: на 3 года в Брюховецком районе, на 5 лет в Темрюкском и Абинском районах (в рамках долгосрочных соглашений ежегодно заключаются дополнительные соглашения, в которых определяется ежегодный объем межбюджетных трансфертов, передаваемых поселениями на реализацию полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля);

– имеются различия в методике расчета объема межбюджетных трансфертов.

Среди проблем, возникающих при заключении и исполнении соглашений, необходимо отметить следующие:

– расчетные объемы межбюджетных трансфертов ежегодно вызывают непонимание со стороны поселений в связи с тем, что для них суммы межбюджетных трансфертов являются большими. С некоторыми поселениями процесс подписания дополнительных соглашений затягивается, ведутся длительные переговоры. Постоянно существует риск непоступления (несвоевременного поступления) денежных средств, необходимых на оплату труда работников контрольно-счетных органов. Опасаясь возникновения задолженности по заработной плате, контрольно-счетный орган не может достоверно планировать и своевременно производить иные расходы;

– при исполнении обязательств допускаются случаи несвоевременного перечисления межбюджетных трансфертов (в Абинском, Каневском, Крыловском районах);

– в части исполнения соглашения в связи с малочисленностью палат и необходимостью единовременного, ограниченного временем составления и проведения аналитических, контрольных и иных материалов и мероприятий, связанных с подготовкой проектов, утверждением бюджетов и их исполнением.

Контрольно-счетная палата Краснодарского края привлекает внимание руководителей соответствующих органов местного самоуправления к необходимости со-

блюдения бюджетного законодательства по осуществлению внешних проверок бюджетов городских и сельских поселений, в том числе и путем проведения выездных заседаний Президиумов Совета Краснодарского края на территориях муниципальных образований края.

Подводя итог, можно отметить, что заключение соглашений необходимо для осуществления в полном объеме внешнего муниципального финансового контроля и получения достоверности данных годовых отчетов в целом по территории субъекта РФ.

Создание устойчивой системы органов внешнего финансового контроля возможно только при объединении усилий региональных контрольно-счетных органов, законодательных органов субъектов РФ, муниципальных контрольно-счетных органов, глав и представительных органов муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений) РФ.

Авангард муниципального финансового контроля достойно представляет Союз муниципальных контрольно-счетных органов. Сегодня Союз МКСО объединяет 305 контрольно-счетных органов, из которых 256 (84%) – юридические лица, 49 (16%) – входят в состав представительного органа муниципального образования. По сравнению с 2013 г. рост КСО составил 2,7%, со статусом юридического лица – на 5,9%.

Численность сотрудников – членов Союза МКСО в отчетном периоде возросла на 62 человека (рост к 2013 г. на 3,5%). В среднем численность сотрудников одного муниципального контрольно-счетного органа – члена Союза составляет 6 человек. При этом в четырех федеральных округах (Дальневосточном, Северо-Западном, Северо-Кавказском и Приволжском) численность составляет пять человек и менее.

Членами Союза проведено более 6 тыс. контрольных и около 23 тыс. экспериментально-аналитических мероприятий.

В отчетном году на одного сотрудника КСО в среднем приходилось 3,6 проверки (от 2,3 по представительству в Центральном федеральном округе до 6,9 в Приволжском). Объем проведенных средств за 2014 г. составил 1 057 млрд рублей. За год этот показатель вырос на 33,6%. Общая сумма выявленных нарушений по результатам проведенных мероприятий составила 160,3 млрд рублей¹.

Доля выявленных нарушений законодательства в общем объеме проверенных средств составила 15,3% и по сравнению с 2013 г. (12,5%) выросла на 2,7 процентного пункта. На долю нецелевого использования бюджетных средств по-прежнему приходится менее 1%. Работа по предупреждению и профилактике нарушений дала определенные результаты. Анализ итогов контрольных мероприятий показал устойчивую тенденцию к повышению эффективности использования средств местных бюджетов. Неэффективные расходы к 2013 г. снизились на 31,3% и составили 7,5 млрд рублей. Из общей суммы 47% неэффективных расходов выявлено в Южном федеральном округе. В 2014 г. устранено финансовых нарушений на общую сумму 40,5 млрд рублей. Удельный вес устраненных нарушений к выявленным в целом составляет 25,3% и в разрезе представительств в федеральных округах варьируется от 55% в Приволжском до 7% в Дальневосточном.

Одна из форм предварительного финансового контроля – экспертная деятельность. Следует отметить, что на протяжении пяти последних лет ежегодно наблюдается положительная динамика количества экспертно-аналитических мероприятий.

В рамках действующего законодательства в отчетном периоде было проведено 22 929 экспертиз, что на 15,7% больше предыдущего года, подготовлено 16 055 заключений по проектам нормативных актов органов местного самоуправления (в среднем 8,7 заключений на сотрудника).

¹ URL: <https://portalkso.ru>

Качественная составляющая экспертно-аналитической деятельности – их результативность. Практика показала, что экспертные заключения позволяют органам местного самоуправления принимать необходимые управленческие решения. Около 80% предложений КСО учтено органами местного самоуправления, а это значит, что у нас еще есть резервы повышения эффективности работы.

Следовательно, повышение качества и эффективности экспертно-аналитических мероприятий, экспертизы проектов бюджетов, муниципальных программ, нормативных правовых актов – вот те основные инструменты и, можно сказать, рычаги профилактики, предоставленные нам действующим законодательством.

В отличие от других контролирующих органов только контрольно-счетные органы в силу своей природы должны информировать представительские органы и общественность о выявленных нарушениях при исполнении бюджетов. Поэтому информационная функция также занимает важное место в системе контроля.

Во исполнение одного из основных принципов внешнего финансового контроля – гласности, а также в целях информирования населения о деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и повышения доверия граждан к органам местного самоуправления в 2014 г. значительно активизирована работа по информационному присутствию в медиапространстве.

Для решения задач, поставленных на Всероссийском ежегодном совещании контрольных органов, контрольно-счетные палаты приступили к новой модели деятельности, основанной на риск-ориентированном подходе. Эта работа требует совершенствования планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Важнейшей составляющей в 2014 г. стало взаимодействие с правоохранительными органами. Отмечается активизация этой работы. В следственные органы и ор-

ганы прокуратуры было направлено 2 728 материалов по проведенным проверкам. По выявленным нарушениям было возбуждено 132 уголовных дела.

В 2014 г. контрольно-счетные органы приступили к реализации новых полномочий по аудиту в сфере закупок, были проанализированы все аспекты функционирования системы закупок: от процесса организации и регулирования системы закупок до процесса контроля за осуществлением заказчиками своих полномочий в системе муниципального заказа и нарушений, которые выявляются органами контроля в сфере закупок.

Реформа местного самоуправления выдвинула ряд актуальных задач, связанных с укреплением института местного самоуправления. Важнейшая из них – повышение эффективности контроля за доходами бюджетов, а также использованием бюджетных средств, управлением муниципальной собственностью. В процессе исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы и после завершения очередного финансового года муниципальные контрольно-счетные органы контролируют полноту и своевременность поступлений финансовых средств в доходную часть бюджетов и осуществляют проверки законности и эффективности расходования бюджетных ассигнований по всем статьям местных бюджетов.

Задачи контрольно-счетных органов по повышению эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления следует рассматривать через призму полномочий, возложенных на них Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление

целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, и применять указанное право при следующих условиях:

- если такое использование не повлечет за собой неисполнение полномочий по вопросам местного значения;
- отсутствии дефицита местного бюджета и долговых обязательств бюджета в соответствии с бюджетным законодательством;
- отсутствии просроченной кредиторской задолженности по расходным обязательствам муниципального образования.

Учитывая сложившуюся ситуацию с исполнением бюджетов бюджетной системы РФ, необходимо приостановить действие указанных норм статей 19 и 20 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ на определенный срок. Необходимо включить в указанный закон статьи по установлению минимальной численности МКСО, аналогичной статье 35, которой установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения.

В настоящее время Методика расчета штатной численности МКСО, утвержденная решением X Конференции Союза МКСО от 27 сентября 2011 г. и одобренная решением Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов РФ от 25 августа 2011 г., не является нормативно-правовым актом, обязательным для использования представительными органами местного самоуправления, которые самостоятельно определяют состав, структуру и штатную численность МКСО в зависимости от финансовых возможностей местного бюджета.

Формулировки Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» позволяют представительному органу принимать решения о состав-

ве, структуре и численности КСО без учета каких-либо методических рекомендаций. Например, из 69 МКСО, созданных после утверждения Методики, 46 (или 66%) имеют штатную численность от 1 до 4 человек.

Требуется дополнить статью 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, определяющую статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, лицами, замещающими муниципальные должности в КСО. Часть 5.1 статьи 40 закона определяет гарантии только депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборочного должностного лица местного самоуправления, которые устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Соответственно, например, статьи 28.2, 29 Закона Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» закрепляют гарантии депутата, члена выборочного органа и главы муниципального образования с отсылкой на уставы муниципального образования и муниципальные правовые акты (в части обеспечения документациями, исполнения запросов, пенсионного обеспечения).

Гарантии лицам, замещающим муниципальные должности в контрольно-счетных органах (через процедуру назначения), аналогично гарантиям муниципальных служащих, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления законодательно не урегулированы.

Целесообразно внести изменения в статью 38 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, предусматривающие требование об обязательности создания в каждом городском округе и муниципальном районе контрольно-счетного органа и наделения его статусом юридического лица с учетом нормы статьи 34 указанного закона, согласно которой контрольно-счетный орган муниципального образования включен в перечень органов, состав-

ляющих структуру органов местного самоуправления в муниципальных образованиях.

В статье 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования включен в перечень органов, составляющих структуру органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Однако из норм Федерального закона № 131-ФЗ (статьи 34 и абзаца 3 части 8 статьи 44) следует, что наличие данного органа в муниципальном образовании не является обязательным. Он создается только в том случае, если предусмотрен уставом соответствующего муниципального образования. Согласно части 8 статьи 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ, контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может, но не обязан обладать правами юридического лица. В то же время в соответствии с частью 4 статьи 3 указанного закона контрольно-счетные органы должны обладать организационной и функциональной независимостью и осуществлять свою деятельность самостоятельно.

Качественное выполнение контрольно-счетными органами своих функций является вкладом в социально-экономическое развитие территорий. То, что в повышении эффективности расходов местных бюджетов не последнюю роль играют именно контрольно-счетные органы муниципальных образований, является бесспорным. В настоящее время таким комплексом полномочий в отношении именно бюджетов местного уровня не наделен ни один орган контроля.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют все виды контроля за ходом исполнения местного бюджета – предварительный, текущий и последующий, вследствие чего именно они обладают наиболее полной информацией о результатах от распоряжения средствами бюджета. Только контрольно-счетные органы на основании проведенного ими комплекса работ могут установить причинно-следственную связь с теми или иными негативными фактами неэффективного расходования средств бюджета и дать рекомендации органам исполнительной власти по предотвращению и недопущению в дальнейшем подобных фактов.

Список литературы

1. Амосов А. И. О сценариях модернизации и инновационного развития промышленности России. – М. : ИМ РАН, 2012.
2. Балашева Л. И., Перов В. И. Контрольно-счетные органы муниципальных образований: реалии и перспективы развития // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1. – С. 138-141.
3. Гажур А. А. Системная критериальная оценка базовой экономической структуры: территории, инфраструктуры, процессов, технологических цепочек, конечных продуктов // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. – 2013. – Т. 2. – № 3-4. – С. 35-39.
4. Голикова Т. А. Переход от финансового аудита к государственному аудиту – качественно новый этап развития государственного контроля в России // Вестник АКСОР. – 2014. – № 4. – С. 4-6.
5. Голикова Т. А. Счетная палата Российской Федерации: итоги 2014 года. Санкт-Петербургский Международный форум контрольно-счетных органов // Вестник АКСОР. – 2014. – № 2. – С. 3-7.

6. Зельднер А. Г. Сущность и истоки деструктивных тенденций в экономической системе России // Экономические науки. – 2013. – № 4. – С. 7–13.
7. Иванова Н. Г. и др. Государственные (муниципальные) учреждения в условиях реформы бюджетного сектора. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013.
8. Литвинцев В. В. Планирование деятельности контрольно-счетных органов на основе оценки рисков // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С. 29–39.
9. Мирошник О. А. Полномочия контрольно-счетных органов по аудиту в сфере закупок: реалии и перспективы // Вестник АКСОР. – 2013. – № 2. – С. 66–69.
10. Омельченко В. В. Классификация аномалий при проведении внешнего государственного контроля: концептуальные аспекты // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С. 40–47.
11. Омельченко В. В. Цветокodирование в экспертно-аналитической деятельности. – Ч. I. Постановка проблемы, концепция, пути решения. – Саарбрюккен : Palmarium Academic Publishing, 2014.
12. Осипов В. С. Дисфункции государственного управления и направления их преодоления // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2015. – № 1. – С. 74–84.
13. Осипов В. С. Политическая экономия санкций: предмет и метод // Вестник Института экономики РАН. – 2015. – № 2. – С. 102–115.
14. Перов В. И., Суханова С. П. Система муниципального финансового контроля в Уральском федеральном округе // Вестник АКСОР. – 2015. – № 2. – С. 150–153.
15. Петросян Л. Г., Лупинина О. А. Особенности промышленной политики РФ в условиях внешних угроз // Актуальные проблемы реализации государственной промышленной политики в России и за рубежом : сборник тезисов, докладов и статей. – М., 2015. – С. 137–139.
16. Пискунов А. А. Стратегическая матрица России. Актуальные проблемы стратегирования социально-экономического развития. – М. : Финансовый контроль, 2011.
17. Путин В. В. Приоритеты деятельности Счетной палаты // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С. 6–8.
18. Филиппов В. С. Модернизация экономики и проблемы производительности труда // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2014. – № 5 (71). – С. 51–62.

References

1. Amosov A. I. O stsenariyakh modernizatsii i innovatsionnogo razvitiya promyshlennosti Rossii [Concerning Scenarios of Modernization and Innovation Development of Russian Industry]. Moscow, IM RAN, 2012. (In Russ.).
2. Balasheva L. I., Perov V. I. Kontrol'no-schetnye organy munitsipal'nykh obrazovaniy: realii i perspektivy razvitiya [Control and Accounts Bodies of Municipal Set-Ups: Reality and Prospects of Development]. *Vestnik of AKSOR*, 2015, No. 1, pp. 138–141. (In Russ.).
3. Gazhur A. A. Sistemnaya kriterial'naya otsenka bazovoy ekonomicheskoy struktury: territorii, infrastruktury, protsessov, tekhnologicheskikh tsepochek, konechnykh produktov [System Criteria Assessment of Basic Economic Structure: Territories, Infrastructures, Processes, Technological Chains, Final Products]. *Nauchnye issledovaniya i razrabotki. Ekonomika firmy*, 2013, Vol. 2, No. 3–4, pp. 35–39. (In Russ.).
4. Golikova T. A. Perekhod ot finansovogo audita k gosudarstvennomu auditu – kachestvenno novyy etap razvitiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii [Passing over from Finance Audit to State Audit as a New Step of Developing State Control in Russia]. *Vestnik of AKSOR*, 2014, No. 4, pp. 4–6. (In Russ.).

5. Golikova T. A. Schetnaya palata Rossiyskoy Federatsii: itogi 2014 goda. Sankt-Peterburgskiy Mezhdunarodnyy forum kontrol'no-schetnykh organov [Accounts Chamber of the Russian Federation: Results of 2014. St. Petersburg International Forum of Control and Accounts Bodies]. *Vestnik of AKSOR*, 2014, No. 2, pp. 3–7. (In Russ.).

6. Zel'dner A. G. Sushchnost' i istoki destruktivnykh tendentsiy v ekonomicheskoy sisteme Rossii [The Essence and Origin of Destructive Trends in Russian Economic System]. *Ekonomicheskie nauki* [Economic Science], 2013, No. 4, pp. 7–13. (In Russ.).

7. Ivanova N. G. et al. Gosudarstvennye (munitsipal'nye) uchrezhdeniya v usloviyakh reformy byudzhethnogo sektora [State (Municipal) Institutions in Conditions of Changes in Budget Sector]. Saint Petersburg, Publishing House of Saint Petersburg State Economics University, 2013. (In Russ.).

8. Litvintsev V. V. Planirovanie deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov na osnove otsenki riskov [Planning Work of Control and Accounts Bodies on the Basis of Risk Assessment]. *Vestnik of AKSOR*, 2015, No. 1 (33), pp. 29–39. (In Russ.).

9. Miroshnik O. A. Polnomochiya kontrol'no-schetnykh organov po auditu v sfere zakupok: realii i perspektivy [Authorities of Control and Accounts Bodies in Audit of Purchases: Reality and Prospects]. *Vestnik of AKSOR*, 2013, No. 2, pp. 66–69. (In Russ.).

10. Omel'chenko V. V. Klassifikatsiya anomalii pri provedenii vneshnego gosudarstvennogo kontrolya: kontseptual'nye aspekty [Classifying Anomalies During External State Control: Conceptual Aspects]. *Vestnik of AKSOR*, 2015, No. 1 (33), pp. 40–47. (In Russ.).

11. Omel'chenko V. V. Tsvetokodirovanie v ekspertno-analiticheskoy deyatel'nosti [Colour Coding in Expert and Analytical Work]. Part I. Postanovka problemy, kontseptsiya, puti resheniya [Problem Setting, Concept, Ways of Resolving]. Saarbrücken, Palmarium Academic Publishing, 2014. (In Russ.).

12. Osipov V. C. Disfunktsii gosudarstvennogo upravleniya i napravleniya ikh preodoleniya [Dysfunctions of State Administration and Directions of Their Elimination]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii* [Intellect. Innovation. Investment], 2015, No. 1, pp. 74–84. (In Russ.).

13. Osipov V. C. Politicheskaya ekonomiya sanktsiy: predmet i metod [Political Economy of Sanctions: Subject and Method]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN*, 2015, No. 2, pp. 102–115. (In Russ.).

14. Perov V. I., Sukhanova S. P. Sistema munitsipal'nogo finansovogo kontrolya v Ural'skom federal'nom okruge [The System of Municipal Finance Control in the Ural Federal District]. *Vestnik of AKSOR*, 2015, No. 2, pp. 150–153. (In Russ.).

15. Petrosyan L. G., Lupinina O. A. Osobennosti promyshlennoy politiki RF v usloviyakh vneshnikh ugroz [Features of Industrial Policy of the Russian Federation in the Conditions of External Threats]. *Aktual'nye problemy realizatsii gosudarstvennoy promyshlennoy politiki v Rossii i za rubezhom, sbornik tezisov, dokladov i statey* [Actual Problems of Realization of the State Industrial Policy in Russia and Abroad, Collection of Theses, Reports and Articles]. Moscow, 2015, pp. 137–139. (In Russ.).

16. Piskunov A. A. Strategicheskaya matritsa Rossii. Aktual'nye problemy strategirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya [Strategic Matrix of Russia. Acute Problems of Strateging Social and Economic Development]. Moscow, Finance Control, 2011. (In Russ.).

17. Putin V. V. Priority deyatel'nosti Schetnoy palaty [Priorities of the Accounts Chamber Work]. *Vestnik of AKSOR*, 2015, No. 1 (33), pp. 6–8. (In Russ.).

18. Filippov V. S. Modernizatsiya ekonomiki i problemy proizvoditel'nosti truda [Modernization of Economy and Labour Productivity Problem]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 5 (71), pp. 51–62. (In Russ.).