

СТАНОВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Перов Виталий Иванович

доктор экономических наук, заведующий кафедрой РЭУ им. Г. В. Плеханова.

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

E-mail: perov-vitaliy@bk.ru

В статье автором проанализирована стратегия деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО) на среднесрочную перспективу. Освещены два направления деятельности МКСО: подготовка экспертных заключений по конкретным документам и аналитических материалов по отдельным проблемам. Отмечена повышающаяся актуальность проблем организации на муниципальном уровне системы внешнего муниципального финансового контроля, призванного обеспечить соблюдение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в целях повышения эффективности использования бюджетных средств. В статье представлено состояние современного этапа развития системы внешнего муниципального финансового контроля.

Ключевые слова: муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетные органы, экспертно-аналитическая деятельность, местные бюджеты.

DEVELOPING MUNICIPAL FINANCE CONTROL OF REPRESENTATIVE BODIES OF POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

Perov, Vitaly I.

Doctor of Economic, Head of the Department of the PRUE.

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

E-mail: perov-vitaliy@bk.ru

The article analyzes strategy of municipal control and audit bodies in medium-term perspective, staff of the bodies and variants of interaction between them. The author shows two lines in expert-analytical work: making-up conclusions on concrete documents and analytical materials on certain problems. He highlights the rising topicality of aspects of organizing the system of external municipal finance control on the municipal level, which must ensure the observance of budget legislation of the Russian Federation and other legal acts regulating budget relations aimed at raising the efficiency of using budget funds.

Keywords: municipal finance control, control and audit bodies, expert and analytical work, local budgets.

За прошедшие годы значительно расширились полномочия органов местного самоуправления, возросла финансовая база местных бюджетов, что повышает степень ответственности, возложенной на органы местного самоуправления. Исходя из широкого спектра решаемых на муниципальном уровне задач, особую актуальность приобретает проблема организации на муниципальном уровне системы внешнего муниципального финансового контроля, призванного обеспечивать соблюдение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в целях повышения эффективности использования бюджетных средств.

Началом становления системы внешнего финансового контроля в ее современном виде можно считать принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации. В 1995 г. был принят Федеральный закон № 4-ФЗ, определяющий состав и порядок деятельности Счетной палаты Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ввел понятие контрольного органа муниципального образования, однако цели его создания были определены достаточно узко и не был прописан механизм создания контрольных органов, не определен статус.

Значительное улучшение ситуации произошло после принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В первую очередь это связано с четким определением принципов деятельности контрольно-счетных органов (КСО), а также их полномочий. Кроме того, впервые на уровне федерального законодательства была закреплена возможность наделения контрольно-счетного органа муниципального образования правами юридического лица. Принятие этого закона позволило упорядочить

процесс формирования муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО).

По состоянию на конец 2015 г. в России в городских округах было создано 495 КСО, или 94% от общего количества городских округов, и 1 418 КСО – в муниципальных районах, или 79%; о передаче полномочий заключены соглашения в 12,6 тыс. городских и сельских поселениях, или в 62% от их количества.

Формирование бюджета в программном формате в субъектах Федерации началось в основном с 2014 г., а в муниципальных образованиях – с 2015 г. Вместе с тем внедряются новые формы финансового обеспечения муниципальных услуг, что требует совершенствования системы муниципального финансового контроля, который должен давать картину того, какие результаты будут получены по принятым управленческим действиям в подконтрольной финансовой сфере.

Структура системы муниципального контроля должна быть достаточно гибкой и обеспечивать максимальные возможности не только для контроля за поступлением и расходованием муниципальных ресурсов, но и для профилактической деятельности, направленной на предупреждение нарушений.

Основными принципами деятельности контрольно-счетных органов являются законность, объективность, эффективность, независимость и гласность. Основных полномочий контрольно-счетных органов муниципальных образований одиннадцать.

Помимо Федерального закона № 6-ФЗ в новой редакции раздела Бюджетного кодекса Российской Федерации о государственном (муниципальном) финансовом контроле определены объекты финансового контроля и методы осуществления муниципального финансового контроля.

Также существенно расширены полномочия контрольно-счетных органов и увеличена экспертно-аналитическая составляющая. Особое место отведено аудиту эффективности, который предполагает не только проверку степени достижения за-

планированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, мешающих их полному достижению.

В целях развития системы государственного и муниципального финансового контроля, необходимой для повышения качества управления общественными финансами, принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», согласно которому контрольно-счетные органы муниципальных образований обязаны осуществлять аудит в сфере закупок. Таким образом, на сегодняшний день сформирована законодательная база, позволяющая муниципальным контрольно-счетным органам функционировать и развиваться, удовлетворяя общественный запрос на контроль использования муниципальных ресурсов.

Вместе с тем, несмотря на принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в регионах по-прежнему существуют различные подходы к созданию КСО и организации их работы, их полномочиям, месту в структуре органов местного самоуправления, оплате труда. Это связано с правоприменительной практикой и толкованием законодательства.

Самый болезненный вопрос – это штатная численность МКСО, необходимая для реализации их полномочий. Как правило, она составляет 1-2 единицы. Такие органы нельзя назвать полноценными: орган создан, но это только формальное решение вопроса.

На сегодняшний день имеется Методика расчета штатной численности сотрудников контрольно-счетного органа муниципального образования, принятая президиумом Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 26 мая 2011 г., которую можно применить при

расчете штатной численности контрольного органа. Указанная Методика размещена на портале Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Также имеются разночтения по определению правового статуса высших должностных лиц КСО и его сотрудников. По законодательству одних субъектов высшие должностные лица КСО являются муниципальными служащими, а не лицами, замещающими муниципальные должности.

Предусмотрена возможность отнесения должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа к муниципальным должностям в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Однако, например, на территории Белгородской области указанные законы, предусматривающие отнесение должностей председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа к муниципальным должностям, отсутствуют.

Одной из проблем также является отсутствие независимости как основы деятельности МКСО (3 аспекта независимости: организационная, финансовая, функциональная).

Среди актуальных проблем финансового контроля можно отметить необходимость взаимодействия между МКСО. Обмен опытом и знаниями позволяет совершенствовать качество проверок, применять методики, разрабатывать стандарты. Контрольно-счетные органы должны взаимодействовать как внутри системы на муниципальном уровне, так и с другими контрольно-счетными органами.

13 мая 2002 г. решением первой Всероссийской конференции, которая состоялась в городе Светлогорске Калининградской области, создан Союз МКСО. Цель создания Союза – объединение усилий муниципальных контрольно-счетных органов, направленных на решение задач социально-экономического развития муниципаль-

ных образований, повышение эффективности управления их финансовыми и материальными ресурсами.

Деятельность Союза муниципальных контрольно-счетных органов направлена на решение задач по развитию единой системы внешнего муниципального финансового контроля и ее совершенствованию в условиях реформирования бюджетного процесса.

На сегодняшний день в состав Союза МКСО входит 321 член, в том числе 271 муниципальный контрольно-счетный орган и 50 представительных (законодательных) органов власти.

Итоги 2015 г. позволяют сделать вывод, что в условиях новых экономических вызовов возросли роль и значение муниципального финансового контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. В 2015 г. муниципальными контрольно-счетными органами проведено 6 648 контрольных и 23 462 экспертно-аналитических мероприятия. Приоритетным направлением деятельности членов Союза МКСО в 2015 г. была профилактика нарушений. Реализованные мероприятия по профилактике нарушений были результативными и способствовали снижению общей суммы выявленных нарушений.

При увеличении количества объектов проверок в 2015 г. на 7% (2014 г. – 9 382, 2015 г. – 10 052) сумма выявленных нарушений уменьшилась по сравнению с прошлым годом (160,3 млрд рублей) на 21% и составила 126,6 млрд рублей.

По результатам мероприятий главным распорядителям средств бюджета, иным участникам бюджетного процесса в 2015 г. было направлено 3 559 представлений и 425 предписаний об устранении выявленных нарушений, возмещении причиненного ущерба. В правоохранительные органы было направлено 2 993 материала проверок контрольно-счетных органов (на 9,7% больше, чем в 2014 г.), возбуждено 101 уголовное дело (на 23,5% меньше, чем в 2014 г.).

В результате принятых контрольно-счетными органами муниципальных обра-

зований мер в бюджет возмещено 1,1 млрд рублей, устранено нарушений на сумму 45,8 млрд рублей (рост к 2014 г. на 16,8%).

Экспертно-аналитическая деятельность муниципальных контрольно-счетных органов включает два направления: подготовку экспертных заключений по конкретным документам и аналитических материалов по отдельным проблемам. Контрольно-счетные органы проводят экспертизу и дают заключения по проекту городского бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей, дефицита городского бюджета, проектов муниципальных правовых актов, муниципальных программ и иных документов, затрагивающих вопросы городского бюджета и финансовых ресурсов. При этом, высказывая свое мнение, контрольно-счетные органы имеют возможность на раннем этапе указать на возможные финансовые последствия, которые могут возникнуть при их практическом применении.

Более 76% предложений, внесенных муниципальными финансовыми контролерами в экспертных заключениях, учтены органами местного самоуправления.

По проектам нормативных актов органов местного самоуправления подготовлено 16 886 заключений (в среднем 8,9 заключений на сотрудника). Из общего количества внесенных контрольно-счетными органами предложений (19 094) учтено 76,3% (14 567).

За 2015 г. на 1 сотрудника МКСО в среднем приходилось 3,5 проверки. Объем проверенных средств за 2015 г. составил 835,0 млрд рублей, в том числе бюджетных – 683,6 млрд рублей. За отчетный год этот показатель снизился на 21%. На долю нецелевого использования бюджетных средств по-прежнему приходится менее 1%, неэффективного – 5,5%; выявлено нарушений установленного порядка управления и распоряжения имуществом на сумму 66,0 млрд рублей, которые по сравнению с прошлым годом (31,6 млрд рублей) возросли более чем в 2 раза.

В 2015 г. устранено финансовых нарушений на общую сумму 45,8 млрд рублей. Удельный вес устраненных нарушений к выявленным в целом составляет 36,1%. Кроме того, устранено нарушений по мероприятиям, проведенным в периодах, предшествующих отчетному, на 35,8 млрд рублей. В среднем в расчете на 1 сотрудника контрольно-счетного органа устранено нарушений на сумму 24,0 млн рублей.

Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации в 2014 г. одобрен Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля). Анализ показал необходимость применения Классификатора, который обеспечит единство принципов оценки, установленных контрольно-счетными органами. В Классификаторе выявляемые нарушения сгруппированы по видам нарушений либо в количественном и стоимостном выражении.

В первую очередь при проведении мероприятий контрольно-счетными органами оценке подлежат бюджетные и имущественные риски при исполнении местного бюджета и управлении муниципальным имуществом, доходные источники бюджета, возможные резервы и механизмы их пополнения.

В 2015 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях» должностные лица МКСО, перечень которых устанавливается законом субъекта Федерации, наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях. Исполнение полномочий по составлению протоколов будет дисциплинировать ответственных исполнителей и способствовать недопущению повторных нарушений.

В июне 2016 г. на общем собрании членов Союза МКСО, которое проходило в Вологде, была рассмотрена и утверждена стратегия деятельности муниципальных контрольно-счетных органов на среднесрочную перспективу. Одним из важнейших направлений деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля должно стать повышение финансовой дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов, анализ эффективности использования муниципальных средств, выделяемых на реализацию функций управления. Не менее важным направлением является участие в формировании такой модели местного самоуправления, которая обеспечила бы максимальное приближение органов местного самоуправления к населению с целью улучшения качества оказания услуг населению органами власти посредством обеспечения четкого разграничения полномочий и ответственности органов местного самоуправления.

Сегодня внешний муниципальный финансовый контроль рассматривается органами местного самоуправления как неотъемлемая часть системной управленческой работы. На новом этапе совершенствования деятельности МКСО основная задача состоит в обеспечении исполнения возложенных на нее полномочий, а во главу угла ставится информационная прозрачность их деятельности. Местные бюджеты – это денежные средства наших жителей, и контрольно-счетные органы созданы для того, чтобы осуществлять контроль за их расходованием, информировать депутатов и население об исполнении бюджетов.

Список литературы

1. Антипова Т. В. Методические проблемы классификации финансовых нарушений органами государственного контроля // Вестник АКСОР. – 2016. – № 1 (37). – С. 47–56.
2. Вакс В. И., Заячук С. Р. Аудит в сфере закупок: вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта // Вестник АКСОР. – 2016. – № 1 (37). – С. 147–159.

3. 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.

4. Мирошник О. А. Полномочия контрольно-счетных органов по аудиту в сфере закупок: реалии и перспективы // Вестник АКСОР. – 2013. – № 2. – С. 66–69.

5. Олемской В. Н. Органы местного самоуправления Воронежской области: соблюдение условий получения и использования межбюджетных трансферов // Вестник АКСОР. – 2016. – № 1 (37). – С. 43–46.

6. Противодействие коррупции в Российской Федерации: проблемы, приоритеты, технологии. – Вып. 3 / под ред. А. П. Кошкина. – М. : ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2015.

7. Путин В. В. Приоритеты деятельности Счетной палаты // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С. 6–8.

8. Сlobodchikov Д. Н. Административная ответственность как средство принудительного обеспечения исполнения бюджетного законодательства // Вестник АКСОР. – 2016. – № 1 (37). – С. 156–158.

References

1. Antipova T. V. Metodicheskie problemy klassifikatsii finansovykh narusheniy organami gosudarstvennogo kontrolya [Methodical Problems of Classification of Financial Violations by Bodies of the State Control]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin AKSOR], 2016, No. 1 (37), pp. 47–56. (In Russ.).

2. Vaks V. I., Zayachuk S. R. Audit v sfere zakupok: voprosy opredeleniya nachal'noy (maksimal'noy) tseny kontrakta [Audit Procurement: Issues of Determining the Initial (Maximum) Contract Price]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin AKSOR], 2016, No. 1 (37), pp. 147–159. (In Russ.).

3. Golikova T. A. Perekhod ot finansovogo audita k gosudarstvennomu auditu – kachestvenno novyy etap razvitiya gosudarstvennogo kontrolya v Rossii [The Shift from Finance Audit to State Audit as a New Stage in the Development of State Control in Russia]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin AKSOR], 2014, No. 4, pp. 4–6. (In Russ.).

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

5. Olemskoy V. N. Organy mestnogo samoupravleniya Voronezhskoy oblasti: soblyudeniye usloviy polucheniya i ispol'zovaniya mezhbyudzhethnykh transferov [Local Government of the Voronezh Area: the Observance of the Conditions for Obtaining and Use of Inter-Budgetary Transfers]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin AKSOR], 2016, No. 1 (37), pp. 43–46. (In Russ.).

6. Protivodeystvie korruptsii v Rossiyskoy Federatsii: problemy, priority, tekhnologii [Counteracting Corruption in the Russian Federation: Challenges, Priorities, Technologies]. Issue 3, edited by A. P. Koshkin. Moscow, Plekhanov Russian University of Economics, 2015. (In Russ.).

7. Putin V. V. Priority deyatel'nosti Schetnoy palaty [Priorities in Control and Audit Chamber's Work]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin AKSOR], 2015, No. 1 (33), pp. 6–8. (In Russ.).

8. Slobodchikov D. N. Administrativnaya otvetstvennost' kak sredstvo prinuditel'nogo obespecheniya ispolneniya byudzhethnogo zakonodatel'stva [Administrative Responsibility as a Means to Enforce the Execution of the Budget Legislation]. *Vestnik AKSOR* [Bulletin AKSOR], 2016, No. 1 (37), pp. 156–158. (In Russ.).