

ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Е. В. Кличева, В. И. Перов

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова, Москва, Россия

В статье рассмотрена практика взаимодействия муниципальных контрольно-счетных органов при осуществлении внешнего муниципального контроля. Обобщена и проанализирована информация о заключенных соглашениях о взаимодействии и сотрудничестве с такими структурами, как контрольно-счетные и финансовые органы; правоохранительные органы; иные территориальные подразделения федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Взаимодействие муниципальных контрольно-счетных органов осуществляется на всех этапах работы, начиная с планирования и обмена необходимой информацией и заканчивая направлением результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в правоохранительные и иные заинтересованные органы для принятия мер в пределах их компетенций. В рамках заключенных соглашений осуществляется проведение совместных совещаний, конференций, круглых столов; сотрудники контрольно-счетных органов привлекаются правоохранительными органами для участия в контрольных мероприятиях или оказания практической помощи; муниципальные контрольно-счетные органы направляют в правоохранительные органы материалы контрольных мероприятий для принятия мер в рамках их компетенции; проводятся совместные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия с другими контрольными органами; осуществляется методологическая помощь со стороны контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Для обмена опытом контрольно-счетные органы принимают участие в работе межведомственных рабочих групп, комиссий, советов. Авторами сформулированы предложения по совершенствованию системы взаимодействия муниципальных контрольно-счетных органов с различными организациями в рамках своих полномочий для повышения результативности внешнего муниципального финансового контроля, выраженного в снижении коррупционных рисков и обеспечении эффективности расходования бюджетных средств.

Ключевые слова: внешний муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетные органы, соглашение о взаимодействии и сотрудничестве, экспертно-аналитическая деятельность, контрольные мероприятия.

PRACTICE OF MUNICIPAL CONTROL AND ACCOUNT BODIES INTERACTION IN CONDUCTING EXTERNAL MUNICIPAL FINANCE CONTROL

Evgeniia V. Klicheva, Vitaliy I. Perov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

The article studies the practice of municipal control and account bodies interaction in conducting external municipal control. The information about agreements on interaction and cooperation with such structures as control and account and finance bodies, law-enforcement bodies, other territorial divisions of federal bodies of power, bodies of power of entities of the Russian Federation and municipal formations was summarized and analyzed. Interaction of municipal control and account bodies is carried out at all stages of work, starting with planning and exchange of necessary information and finishing with sending the results of control and expert-analytical procedures to law-enforcement bodies and other concerned bodies so that steps within their competence can be taken. Within the

frames of the said agreements joint meetings, conferences, round table discussions are conducted; employees of the control and account bodies are invited by law-enforcement bodies for participation in control procedures or rendering practical help; municipal control and account bodies send to law-enforcement bodies materials of control procedures so that steps within their competence can be taken; joint control and expert-analytical procedures with other control bodies are carried out; methodological aid on the part of control and account bodies of entities of the Russian Federation is rendered. To exchange experience control and account bodies take part in joint commissions, ad hoc groups, councils. The authors put forward proposals aimed at improvement of the system of interaction of municipal control and account bodies with different organizations within the frames of their competences in order to raise the efficiency of external municipal finance control, which implies the decrease in corruption risks and provision of effective use of budget funds.

Keywords: external municipal finance control, control and account bodies, agreement on interaction and cooperation, expert-analytical work, control procedures.

Вопросы взаимодействия контрольно-счетных органов (КСО) регулируются статьей 18 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

КСО вправе взаимодействовать между собой, с КСО субъектов Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, с территориальными управлениями Центрального банка Российской Федерации, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Как правило, муниципальные контрольно-счетные органы (МКСО) осуществляют взаимодействие через заключение соглашения о взаимодействии и сотрудничестве.

В рамках заключенных соглашений:

- осуществляется информационное взаимодействие как на регулярной основе, так и по запросам; проведение совместных семинаров, совещаний, конференций, круглых столов, согласование планов контрольных мероприятий;

- сотрудники КСО привлекаются правоохранительными органами для участия в контрольных мероприятиях или оказания практической помощи;

- МКСО направляют материалы контрольных мероприятий в правоохранительные и иные органы для принятия мер

в рамках их компетенции или для сведения;

- проводятся совместные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия с другими контрольными органами;

- осуществляется методологическая помощь со стороны КСО субъектов Российской Федерации; для обмена опытом КСО принимают участие в работе межведомственных рабочих групп, комиссий, советов.

Стоит отметить, что некоторые МКСО не заключают соглашения о сотрудничестве, но осуществляют постоянное взаимодействие с контрольно-счетными, финансовыми, правоохранительными органами и иными структурными подразделениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Например, Контрольно-счетная палата (КСП) города Смоленска, несмотря на отсутствие официальных соглашений, регулярно сотрудничает с финансовыми, правоохранительными органами, КСП Смоленской области, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Смоленской области.

Вместе с тем большинство МКСО осуществляют взаимодействие с вышеперечисленными структурами на основе соглашений о взаимодействии и сотрудничестве, которые можно разделить на три группы:

- с контрольно-счетными и финансовыми органами;

- правоохранительными органами;

- иными территориальными подразделениями федеральных органов власти,

органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Практически всеми МКСО в рамках сотрудничества с другими контрольными органами проводятся совместные и параллельные контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. Так, например, КСП города Орла совместно с КСП Орловской области в 2016–2017 гг. проведено семь совместных и параллельных контрольных мероприятий в сфере образования, дорожной отрасли, в сфере управления и осуществления закупок для муниципальных нужд, проверки муниципальных унитарных предприятий.

По инициативе КСП субъекта Российской Федерации совместные мероприятия проведены КСП города Майкопа, КСП Майкопского района, КСП Тахтамукайского района, КСП МО город Краснодар, КСП Волгограда, КСП города Волжский, КСП города Камышина, КСП Новоанинского района, КСП города Новочеркасска.

К основным тематикам таких совместных (параллельных) мероприятий можно отнести:

- аудит эффективности использования бюджетных средств на систему дошкольного образования в муниципальном образовании;
- анализ формирования муниципального дорожного фонда;
- проверка расходования бюджетных средств на строительство и реконструкцию автомобильных дорог местного назначения;
- проверка расходования средств областного бюджета на организацию отдыха и оздоровления детей в муниципальных учреждениях;
- анализ прогнозируемой потребности в создании новых мест в общеобразовательных организациях на 2016–2025 гг.;
- анализ реализации подпрограммы по обращению с твердыми (бытовыми) отходами;
- проверки оформления, учета и документального подтверждения объема оказанных услуг по зубопротезированию, в том числе льготным категориям граждан;

– анализ формирования и расходования средств на содержание органов управления и казенных учреждений.

При проведении совместных (параллельных) мероприятий используются стандарты организации деятельности по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с МКСО. Результаты таких мероприятий утверждаются решениями Коллегии МКСО, направляются в адрес КСП субъекта Российской Федерации для включения в сводный отчет и осуществления последующего контроля за устранением нарушений, выполнением рекомендаций.

Так, например, Счетной палатой города Липецка проведена совместная проверка с Контрольно-ревизионным управлением департамента финансов администрации города Липецка по вопросу осуществления финансово-хозяйственной деятельности МУП «Липецкпассажиртранс». По материалам проверки на предприятии проведен ряд организационных и штатных изменений, разработана программа обновления муниципального транспорта.

В части соглашений МКСО с органами прокуратуры и иными правоохранительными органами предусматривается сотрудничество по вопросам, связанным с выявлением, предупреждением и пресечением правонарушений в финансово-бюджетной сфере, а также с использованием муниципальной собственности.

Наиболее распространенной является практика осуществления мероприятий по поручению прокуратуры и привлечения работников МКСО к проведению мероприятий. Всего по поручению органов прокуратуры и иных правоохранительных органов в 2014–2017 гг. проведено с участием работников МКСО 106 мероприятий.

К наиболее востребованной тематике таких мероприятий можно отнести:

- проверку расходования бюджетных и иных средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства, проверку муниципальных унитарных предприятий и иных организаций коммунального хозяйства

(г. Волгоград, г. Симферополь, г. Орел, Тахтамукайский район Республики Адыгеи, Пестречинский район Республики Татарстан, г. Новосибирск);

– переселение граждан из аварийного жилья, расходование средств на проведение ремонта многоквартирных домов (г. Краснодар, г. Волгоград);

– расходование бюджетных средств на паспортизацию автомобильных дорог местного назначения (г. Симферополь);

– расходование средств на реконструкцию, строительство, капитальный ремонт муниципальных объектов (в том числе социальных), улично-дорожной сети (г. Краснодар, г. Симферополь);

– проверка отдельных вопросов деятельности оператора платных парковок на территории муниципального образования и администрирование доходов местного бюджета в рамках Инвестиционного соглашения (КСП города Краснодар);

– проверка использования муниципального имущества и земельных участков, администрирование доходов в части платы за содержание и ремонт жилых помещений для нанимателей по договорам социального найма (найма) жилых помещений муниципального жилого фонда (г. Волгоград, г. Симферополь, г. Краснодар, г. Курск).

Информирование правоохранительных органов о нарушениях, выявленных при осуществлении возложенных на КСО полномочий, осуществляется в различных формах. Так, например, КСП города Иваново, КСП города Курска ежемесячно направляют в прокуратуру информацию о выявленных в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий нарушений бюджетного законодательства в сфере закупок. Работники КСП города Майкопа включены в состав постоянно действующей межведомственной рабочей группы правоохранительных органов г. Майкопа по вопросам антикоррупционного законодательства.

В результате сотрудничества по материалам КСП возбуждаются уголовные де-

ла, выносятся постановления о привлечении к административной ответственности, предписания об устранении нарушений, направляются иски с целью возмещения ущерба, нанесенного бюджету муниципального образования. Например, результатом взаимодействия КСП города Брянска с правоохранительными органами в 2016–2017 гг. стало возбуждение 2 уголовных дел, 52 дел об административной ответственности, направлено 2 представления об устранении нарушений. По материалам контрольных мероприятий КСП города Воронежа за период 2013–2017 гг. возбуждено более 20 уголовных дел, принято около 40 других мер реагирования (вынесены протесты, представления, наложены штрафы и т. д.).

Так, в результате совместных действий КСП Веневского района Тульской области с правоохранительными органами вынесено три обвинительных решения о привлечении трех руководителей учреждений к административным штрафам. Руководителем одного дошкольного учреждения полностью возмещен ущерб в бюджет Веневского района в сумме 1 112,7 тыс. рублей.

Имеется положительный опыт взаимодействия с органами прокуратуры и иными правоохранительными органами в виде рассмотрения результатов на совместных совещаниях. Так, на совместном совещании КСП города Волгограда с представителями Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ Министерства внутренних дел Российской Федерации по Волгоградской области в 2017 г. были рассмотрены результаты проверки использования бюджетных средств, выделенных на выполнение комплекса работ по текущему ремонту гидротехнических сооружений.

Стоит отметить, что семинары и совещания, проводимые МКСО с представителями органов местного самоуправления, органами внутреннего контроля, прокуратуры и иных надзорных служб, финансовых служб главных распорядителей и получателей бюджетных средств, являются

востребованной формой сотрудничества. Например, ежегодно КСП города Краснодара проводятся совещания по результатам аудита и контроля в сфере контрактной системы, по административному производству. В КСП города Воронежа практикуется проведение практических семинаров с МКСО Воронежской области с участием представителей МКСО городских округов других субъектов по рассмотрению практических вопросов деятельности КСО при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля.

Так, КСП города Липецка и КСП города Курска привлекают представителей иных ведомств, органов государственной власти и местного самоуправления к участию в

работе Коллегии Счетной палаты, Общественного совета при КСП, аттестационной комиссии КСП, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих.

Стоит отметить, что большинством МКСО заключено соглашение о взаимодействии и сотрудничестве с КСО субъектов Российской Федерации, союзами (ассоциациями) МКСО, с финансовыми органами муниципальных образований.

Данные о количестве заключенных МКСО соглашений о сотрудничестве на I квартал 2018 г. от 46 КСО из представительств Центрального, Южного, Приволжского и Уральского округов представлены в таблице.

Практика заключения соглашений о взаимодействии и сотрудничестве

Наименование структурных подразделений, с которыми заключены соглашения	Количество соглашений
Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с контрольно-счетными и финансовыми органами:	
КСО субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, союзами (ассоциациями) МКСО	39
финансовыми органами муниципальных образований	26
контрольными управлениями, департаментами органов государственной власти субъектов Российской Федерации	4
Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с правоохранительными органами:	
областными и городскими прокуратурами	38
подразделениями Управления внутренних дел	30
следственными управлениями Следственного комитета Российской Федерации	5
управлениями Федеральной службы безопасности	1
Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с иными территориальными подразделениями федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации:	
Управлением Федерального казначейства	29
Управлением Федеральной налоговой службы	6
Управлением Федеральной антимонопольной службы	5
общественными палатами	4
территориальными органами Федеральной государственной статистики	2
Управлением защиты прав потребителей и благополучия человека	2
уполномоченным по защите прав предпринимателей	1

Таким образом, в целом можно сделать вывод о налаженной системе взаимодействия МКСО с различными организациями в рамках осуществления внешнего муниципального финансового контроля. При этом на начальной стадии находится сотрудничество с налоговыми органами и органами общественного контроля. Так, только 4 МКСО имеют соглашения с общественными муниципальными палатами и общественными палатами субъектов Российской Федерации. По мнению авторов,

для совершенствования системы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля и обеспечения его превентивного характера с ориентацией на результат необходимо сосредоточиться в первую очередь на повышении качества проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий [3. – С. 55].

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 [2. – С. 63]. Риск-менеджмент в этом случае можно рассматривать в качестве структурообразующей финансовой инфраструктуры практически любой экономической системы [1. – С. 367]. Поэтому вопрос совершенствования системы взаимодействия КСО с различными структурами становится все более актуальным на национальном уровне в современных условиях формирования и развития системы управления рисками [4].

В первую очередь необходимо усилить взаимодействие с административными органами путем налаживания и повышения качества обратной связи по информированию МКСО о результатах рассмотрения направленных материалов и информации.

При участии работников МКСО в мероприятиях, проводимых органами прокуратуры и иными правоохранительными органами, им направляются акты (справки) по поставленным вопросам. Результаты таких мероприятий не рассматриваются Коллегией КСО и за их реализацией не осуществляется последующий контроль.

Стоит отметить, что в отличие от Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 17) в Федеральном законе

от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» данный вопрос не урегулирован. Поэтому для повышения качества обратной связи следует законодательно закрепить норму об обязанности правоохранительных органов представлять в МКСО информацию о ходе рассмотрения и принятых решениях по переданным материалам. Необходимо также обратить внимание на имеющиеся резервы по налаживанию МКСО взаимных отношений с налоговыми органами, особенно с институтами гражданского общества, цели и задачи которых наиболее полно соответствуют задачам, стоящим перед органами внешнего финансового контроля.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что только скоординированная деятельность КСО во взаимодействии и поддержке со стороны законодательной и исполнительной власти, правоохранительных органов и иных структур различной подведомственности позволит повысить результативность внешнего муниципального финансового контроля, выраженную в снижении коррупционных рисков и обеспечении эффективности расходования бюджетных средств.

Список литературы

1. Качалова Е. Ш. Развитие финансового риск-менеджмента в России // Финансовые стратегии и модели экономического роста России: проблемы и решения. – М., 2017. – С. 363–373.
2. Перов В. И. Становление муниципального финансового контроля представительных органов власти в Российской Федерации // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 5 (89). – С. 59–64.
3. Перов В. И., Кличева Е. В. Организационно-правовые основы проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2017. – № 5 (95). – С. 48–55.
4. Хачатурян М. В. Эволюция моделей управления владельческими рисками // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 5 (70). – С. 962–965.
5. Goncharenko L. P., Sybachin S. A., Khachataryan M. V. Peculiarities of Organizational Economic Mechanism Development in correspondence with State Strategic Management in Russia // Proceedings of Conference Trends of Technologies and Innovations in Economic and Social Studies (TTIESS 2017). Advances in Economics, Business and Management Research. – Vol. 38. – Atlantis Press, 2017. – P. 214–219.

6. Khachaturyan M. V. Organizational-economic Mechanism of Formation and Realization of the Industrial Policy within the Framework of the CMEA and the EU: Experience and Prospects for Russia // *International Business Management*. – 2016. – Vol. 10. – Issue 14. – P. 2677–2686.

References

1. Kachalova E. Sh. Razvitie finansovogo risk-menedzhmenta v Rossii [The Development of Finance Risk Management in Russia]. *Finansovye strategii i modeli ekonomicheskogo rosta Rossii: problemy i resheniya* [Finance Strategies and Models of Economic Growth in Russia: Problems and Solutions]. Moscow, 2017, pp. 363–373. (In Russ.).

2. Perov V. I. Stanovlenie municipal'nogo finansovogo kontrolya predstavitel'nyh organov vlasti v Rossiyskoy Federacii [Developing Municipal Finance Control of Representative Bodies Power in the Russian Federation]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 5 (89), pp. 59–64. (In Russ.).

3. Perov V. I., Klicheva E. V. Organizacionno-pravovye osnovy provedeniya vneshney proverki godovogo otcheta ob ispolnenii byudzheta [Organizational and Legal Foundations of Conducting External Audit of the Annual Report on Budget Performance]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2017, No. 5 (95), pp. 48–55. (In Russ.).

4. Khachaturyan M. V. Evolyuciya modeley upravleniya vladel'cheskimi riskami [Evolution of Models of Proprietor Risk Management]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and Entrepreneurship], 2016, No. 5 (70), pp. 962–965. (In Russ.).

5. Goncharenko L. P., Sybachin S. A., Khachaturyan M. V. Peculiarities of Organizational Economic Mechanism Development in correspondence with State Strategic Management in Russia. *Proceedings of Conference Trends of Technologies and Innovations in Economic and Social Studies (TTI ESS 2017)*. Advances in Economics, Business and Management Research. Vol. 38. Atlantis Press, 2017, pp. 214–219.

6. Khachaturyan M. V. Organizational-economic Mechanism of Formation and Realization of the Industrial Policy within the Framework of the CMEA and the EU: Experience and Prospects for Russia. *International Business Management*, 2016, Vol. 10, Issue 14, pp. 2677–2686.

Сведения об авторах

Евгения Валерьевна Кличева

кандидат экономических наук, доцент
кафедры ресторанного бизнеса
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

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

E-mail: evklicheva@mail.ru

Виталий Иванович Перов

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой ресторанного бизнеса
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

Information about the authors

Evgeniia V. Klicheva

PhD, Assistant Professor
of the Department for Restaurant
Business of the PRUE.

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

E-mail: evklicheva@mail.ru

Vitaliy I. Perov

Doctor of Economic, Professor,
Head of the Department for Restaurant
Business of the PRUE.

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

E-mail: perov-vitaliy@bk.ru