

# ПЛАНИРОВАНИЕ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭТАП В ОРГАНИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ



**Перов Виталий Иванович** родился 15 апреля 1951 года.

Окончил Харьковский авиационный институт, Московский юридический институт, Академию народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Российскую академию государственной службы при Президенте Российской Федерации.

1974–1982 гг. – начальник цеха Калининградского машиностроительного завода Московской области.

1982 – 1991 гг. – первый секретарь Калининградского горкома партии Московской области, секретарь Московского областного комитета партии по экономике и науке.

1991 – 1993 гг. – заместитель начальника Главного управления по труду, по экономическим и юридическим вопросам администрации Московской области.

1993 – 2000 гг. – вице-президент строительно-промышленной компании «Мосэнергострой».

2000 – 2003 гг. – помощник депутата (советник Председателя Государственной Думы Российской Федерации).

2004 – 2005 гг. – директор ООО «Шар-Сервис Лтд».

2005 – 2007 гг. – Счетная палата Российской Федерации (начальник сводной инспекции Департамента контроля за приватизацией, управлением и распоряжением государственной собственности).

С 2007 года – руководитель Секретариата АКСОР. Доктор экономических наук, профессор кафедры «Бухгалтерский учет и аудит» Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.

E-mail: aksor@mail.ru



**Балашева Людмила Ивановна** родилась 3 августа 1956 года.

В 1978 году окончила экономический факультет Кубанского государственного университета, в 2001 году прошла профессиональную переподготовку в Межотраслевом региональном центре повышения квалификации и переподготовки кадров при Кубанском государственном университете по программе «юриспруденция».

1978–1999 гг. – экономист, старший контролер-ревизор, заведующая финансовым отделом Прикубанского РИК г. Краснодар.

1999–2010 гг. – заместитель директора департамента финансов администрации муниципального образования г. Краснодар.

С 2010 года – Председатель Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар.

E-mail: lba@krd.ru

Авторы статьи рассматривают вопросы планирования как важнейший этап в организации эффективной работы контрольно-счетных органов муниципальных образований.

**Ключевые слова:** государственный аудит, бюджетные средства, бюджетные нарушения, орган местного самоуправления, эффективность управления, внешний финансовый контроль, аудит эффективности в сфере закупок, контрольное мероприятие, экспертно-аналитическое мероприятие, борьба с коррупцией, модельный план, планирование контрольных мероприятий.

*Authors of article consider planning questions as the major stage in the organization of effective work of control and calculating bodies of municipality.*

**Keywords:** the state audit, budgetary funds, the budgetary violations, local government, management efficiency, external financial control, efficiency audit with the sphere of purchases, control action, expert and analytical action, fight against corruption, the model plan, planning of control actions.

**Ф**едеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон №6-ФЗ) и Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» №41-ФЗ

кардинальным образом изменили правовую базу органов внешнего финансового контроля всех уровней. Внешний государственный аудит стал действенным инструментом решения вопросов, связанных с контролем за эффективностью расходования бюджетных средств, выделенных на реализацию государ-

ственных проектов и программ, содействуя тем самым борьбе с коррупцией.

В координации с законами, регулирующими деятельность контрольно-счетных органов, Государственной Думой РФ в 2013 году была принята новая редакция БК РФ, где, в частности, следует особо отметить главу 26 «Основы государственного и муниципального финансового контроля», а также главу 29 «Общие положения о бюджетных нарушениях и применении бюджетных мер принуждения». На дальнейшее развитие системы внешнего государственного и муниципального финансового контроля направлена также утвержденная Правительством РФ «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». В ней органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано разработать соответствующие региональные и муниципальные программы с обязательным разделом «Развитие системы государственного и муниципального финансового контроля».

**Все это свидетельствует, что создана новая правовая основа и модель взаимодействия органов государственного и муниципального финансового контроля.**

В условиях перехода к программному бюджету происходит трансформация задач органов внешнего финансового контроля. Акцент все больше смещается с контроля над финансовыми потоками к контролю за результатами их использования. Естественно, что для этого необходимы контрольно-счетные органы, укомплектованные высокопрофессиональными сотрудниками, имеющие достаточную штатную численность для исполнения закрепленных полномочий.

В настоящее время система внешнего муниципального финансового контроля проходит период становления. Принятие новой законодательной базы ускорило этот процесс и сделало его необратимым. Однако реалии таковы, что более чем в трети городских округов и муниципальных районов КСО отсутствуют. Более половины бюджетов городских и сельских поселений России вообще не охвачены внешним финансовым контролем. И это при том, что отсутствие внешней проверки отчета об исполнении бюджета делает процедуру его принятия нелегитимной.

**Проблемы, сдерживающие развитие системы МКСО известны. В первую очередь это отсутствие финансовой возможности муниципального образования для создания муници-**

**пального КСО, что связано с ограничениями по ст. 136 БК РФ.**

Но и там, где контрольно-счетные органы созданы, особенно в малых городах и муниципальных районах, важнейшей проблемой, определяющей потенциальную их возможность, а точнее невозможность, исполнения одиннадцати основных полномочий, установленных частью 2 статьи 9 Закона №6-ФЗ, является недостаточная штатная численность и финансовая обеспеченность. Тем самым нарушается установленный законом принцип функциональной независимости: работники лишены компьютеров, интернета, информационно-справочных систем, подписки. О собственных сайтах, обязательных по закону, не приходится и говорить.

**Ситуация усугубляется тем, что с 1 января 2014 года законом о контрактной системе на КСО возложены новые полномочия по аудиту эффективности в сфере закупок. Однако лишь небольшое количество КСО, как правило, городов с миллионным населением, смогли поставить вопрос об увеличении численности под новые полномочия.**

Особое значение для совершенствования муниципального финансового контроля имеет координация работы всех МКСО. Именно с этой целью создавался и действует Союз муниципальных контрольно-счетных органов, который в настоящее время объединяет 294 контрольно-счетных органов более чем из 70 субъектов РФ. Анализ контрольной и экспертно-аналитической деятельности муниципальных КСО показал, что многие из них планируют, а затем и осуществляют свою деятельность, как говорится, по старинке. Например, продолжают проводить проверки и ревизии использования бюджетных ассигнований в учреждениях, тогда как многие из них уже давно не являются участниками бюджетного процесса и получают лишь субсидии на выполнение муниципального задания. И даже продолжают квалифицировать как нецелевое использование бюджетных средств, получаемых в форме субсидии на выполнение муниципального задания. Кроме того, используются формы и методы работы, не предусмотренные новым законодательством.

Отсутствие юристов в контрольно-счетных органах со штатной численностью 1-3 человека при чрезмерной частоте принятия актов бюджетного законодательства объективно не дает возможности большинству МКСО отследить даже существенные изменения в нормативно-правовой базе. Ведь только в БК РФ с момента

его принятия в 1066 его статей вносились изменения, в среднем — в 82 статьи в год.

В сложившихся условиях Президиум Союза МКСО счел своим долгом оказать практическую помощь контрольно-счетным органам (в первую очередь с малой численностью сотрудников) в планировании своей деятельности путем создания Модельного плана работы КСО (далее — **Модельный план**). Речь идет о плане не только контрольной и экспертно-аналитической деятельности, учитывающего последние изменения в законодательстве в части полномочий, форм и методов работы, но и дающего понимание объемов иной обязательной работы: антикоррупционной, информационной, кадровой, организационной. Возможно, это сможет помочь кому-то привести еще один аргумент в обоснование дополнительной штатной численности.

Проект Модельного плана разработан Комиссией по перспективному планированию деятельности и формированию муниципальных контрольно-счетных органов Союза МКСО. Он прошел стадию обсуждения. Затем с учетом поправок и замечаний был 17.12.2013 года утвержден на заседании Президиума Союза МКСО и размещен на сайте АКСОР (страничка Союза МКСО, раздел «Общая информация», подраздел «Нормативно-правовая база»). Как известно, в соответствии со ст. 12 Закона №6-ФЗ контрольно-счетные органы осуществляют свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ими самостоятельно. Поэтому Модельный план носит рекомендательный характер.

**Планирование осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений представительных органов, предложений и запросов глав муниципальных образований. Оно должно основываться на системном подходе к организации деятельности контрольно-счетного органа в соответствии с принципами:**

- непрерывности;
- комплексности (охват планированием всех законодательно установленных полномочий КСО);
- равномерности распределения контрольных мероприятий по ГАБС;
- рациональности распределения трудовых, финансовых, материальных и иных ресурсов КСО;
- системной периодичности проведения мероприятий на объектах контроля (например, исходя из необходимости охвата в течение 3 лет контрольными мероприятиями всех ГАБС).

Однако нельзя объять необъятное. Тем более в условиях ограниченных человеческих ресурсов. В связи с этим целесообразно внедрение риск-ориентированного планирования, при котором определяются приоритетность предметов и объектов контроля, направления использования бюджетных средств с наибольшей вероятностью существенных финансовых нарушений, устанавливается координация планов контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

На этапе планирования должен проводиться комплексный анализ информации о недостатках и нарушениях в финансово-бюджетной сфере. Этот процесс включает в себя обследование систем внутреннего финансового контроля и аудита всех главных администраторов бюджетных средств; анализ сведений о планировании и результатах контрольных мероприятий других уполномоченных органов; анализ представляемых финансовыми органами данных о закупках.

Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с использованием методик и методических рекомендаций, утвержденных Президиумом Союза МКСО, поможет быстро и целенаправленно составить план и программу мероприятия. Кроме того, появится возможность гораздо эффективнее провести саму проверку, а также обеспечить высокую согласованность действий при проведении совместных и параллельных контрольных мероприятий.

**Предлагаемый Модельный план отражает наиболее важные направления работы МКСО и имеет следующую структуру:**

- Экспертно-аналитические мероприятия.
- Контрольные мероприятия.
- Реализация материалов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.
- Правовое, методологическое обеспечение деятельности и кадровая работа контрольно-счетной палаты.
- Организационная работа.
- Противодействие коррупции.
- Информационная деятельность.
- Взаимодействие с другими органами.

**В плане работы МКСО должен соблюдаться баланс между полномочиями (их по закону - одиннадцать), а также видами контроля (предварительного и последующего) и его методами (проверка, ревизия, обследование).**

Модельный план учитывает изменения БК РФ по состоянию на 1 января 2014 года. Например, в части разделения финансового контро-

ля на внешний и внутренний, конкретизации полномочий МКСО, использования методов контроля. Обращаем внимание на то, что используемые в плане наименования и термины могут показаться непривычными, но они приведены в соответствие с действующей редакцией БК РФ.

Тематика основных мероприятий обусловлена полномочиями МКСО, установленными ст. ст.157 и 268.1 БК РФ и ст.9 Закона №6-ФЗ. В связи с тем, что с 01.01.2014 г. на КСО возлагаются новые полномочия по аудиту эффективности в сфере закупок в соответствии со ст.98 Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в Модельный план включены соответствующие мероприятия.

Важным приложением к Модельному плану является примерная тематика мероприятий по основным полномочиям МКСО. Обусловлено это необходимостью контроля за использованием бюджетных средств на решение вопросов местного значения, определенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Мероприятия включаются на выбор в соответствующие разделы («экспертно-аналитические» или «контрольные мероприятия») в зависимости от используемой формы их проведения и варианта оформления итогового документа. Так, исходя из понятий, установленных в ст.267.1 БК РФ, «проверка и ревизия» — оформляются актом, «экспертиза, обследование, аудит эффективности» — заключением. Объекты муниципального финансового контроля определены, исходя из ст. 266.1 БК РФ.

В случае заключения на основании ст. 9 Федерального закона №6-ФЗ соглашений с представительным органом муниципального района о передаче полномочий контрольно-счетного органа поселения контрольно-счетному органу муниципального района, в план работы последнего включаются соответствующие мероприятия.

Мы полагаем, что предлагаемый Модельный план поможет контрольно-счетным органам разобраться в многочисленных изменениях законодательства, сосредоточиться на ключевых задачах и основных полномочиях органов внешнего финансового контроля.

Союз МКСО принимает активное участие в подготовке предложений по формированию и развитию системы государственного и муниципального финансового контроля, совершенствованию законодательства в сфере бюд-

жетного процесса и бюджетного устройства. В последние два года все отчетливее видна тенденция включения муниципальных КСО и в процесс регионального сотрудничества и взаимодействия. Следствием стало создание региональных объединений (ассоциаций, союзов) органов государственного и муниципального финансового контроля в субъектах Российской Федерации. Включение в Модельный план раздела «Взаимодействие с другими органами» дает возможность запланировать совместные и параллельные мероприятия с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации.

Процесс законодательного формирования основ и развития системы внешнего финансового контроля напрямую затрагивает институт и органы местного самоуправления. При этом следует отметить, что проблемные вопросы местного самоуправления, в том числе и в области внешнего финансового контроля, были доведены Председателем Союза МКСО, аудитором Счетной палаты Российской Федерации В.С.Катренко до сведения руководства страны на Съезде муниципальных образований России, проходившем в Суздале 8 ноября 2013 года. Очередным шагом в этом направлении было внесение на декабрьском совещании в Счетной палате Российской Федерации Председателем Союза МКСО В.С.Катренко предложения о решении проблемы недостаточной штатной численности путем включения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьи по минимальной численности МКСО, аналогичной ст.35, которой установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения.

О поступательном движении в развитии системы МКСО свидетельствует и тот факт, что Основные (приоритетные) направления деятельности Счетной палаты РФ на 2014–2016 годы содержат раздел «Развитие взаимодействия Счетной палаты с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Он предусматривает, в частности, во взаимодействии с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и Союзом МКСО оказание всесторонней помощи контрольно-счетным органам муниципальных образований в целях завершения процесса создания системы внешнего муниципального финансового контроля и региональных объединений контрольно-счетных органов.