

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫЕ ОРГАНЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ



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».

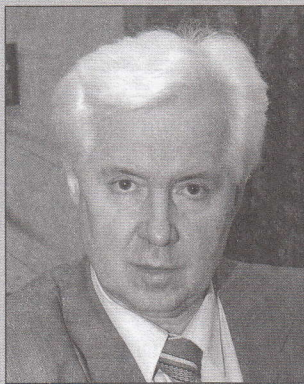
1978–1999 гг. – экономист, старший контролер-ревизор КРУ МФ РФ, заведующая финансовым отделом Прикубанского РИК г. Краснодар.

1999–2010 гг. – заместитель директора департамента финансов администрации муниципального образования г. Краснодар по контрольно-ревизионной работе.

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

Награждена Почетной грамотой Министерства финансов Российской Федерации, имеет звание «Заслуженный экономист Кубани».

С мая 2013 года – член Президиума Союза МКСО, председатель Комиссии Союза МКСО по перспективному планированию деятельности и формированию муниципальных контрольно-счетных органов.



Перов Виталий Иванович родился в 1951 году.

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

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.

1993–2005 гг. – вице-президент строительно-промышленной компании «Мосэнергострой», помощник депутата (советник Председателя Государственной Думы Российской Федерации), директор ООО «Шар-Сервис Лтд».

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

2007–2014 гг. – руководитель Секретариата АКСОР.

В настоящее время – руководитель Секретариата Союза МКСО.

Доктор экономических наук, заведующий кафедрой Российского экономического университета им. Г.В.Плеханова.

E-mail: aksor@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы развития органов муниципального финансового контроля, значимость их деятельности в настоящее время. Разработаны предложения для решения существующих проблем.

Ключевые слова: муниципальный уровень контроля, полномочия по внешнему финансовому контролю, контрольно-счетные органы муниципальных образований, качество управления финансами, нарушения бюджетного законодательства, информация для принятия решений, обеспечение достоверной информацией.

In article problems of development of bodies of municipal financial control, the importance of their activity are considered now. Offers are developed for the solution of the existing problems.

Keywords: control at the municipal level, authority for external financial control, control and accounting bodies of municipalities, quality of financial management, violations of budget legislation, information for decision-making, provision of reliable information.

Выступая 28 января 2015 года на расширенном заседании Коллегии Счётной палаты Российской Федерации, Президент Российской Федерации В.В.Путин отметил, что «...в то время, когда в результате внешних ограничений в России не в лучшую сторону меняется динамика ряда важнейших экономических показателей, необходимо ни в коем случае не допустить разбазаривания государственных ресурсов и резервов. От организации работы в регионах, в значительной степени зависит успех нашей общей работы». «Особое внимание следует уделить ситуации в субъектах Федерации и, конечно, поддержать и муниципальный уровень контроля. Тем более, что проблем там достаточно, а денег, как всегда, мало», — сказал Президент России [1].

Современный этап развития Российской Федерации характеризуется перемещением центра тяжести в решении многих вопросов, касающихся условий жизнеобеспечения населения, на уровень муниципальных образований, где расходуются почти половина консолидированного бюджета страны. При этом следует отметить, что за последние 10 лет количество собственных полномочий регионов выросло в два раза, сегодня их насчитывается более сотни. По итогам 2013 года дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ составил 642 млрд.руб., превысив прогнозную оценку в 3,3 раза. С дефицитом были исполнены бюджеты 77 регионов, причем в 35 из них дефицит превысил 15% объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета. Рост долговых обязательств отмечен в 75 регионах.

Критичность ситуации в области региональных финансов подтверждает принятие Правительством РФ в апреле 2014 года государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Обусловлено это повышением рисков несбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; несвоевременным осуществлением или осуществлением не в полном объеме полномочий, закрепленных законодательством РФ за органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; увеличением просроченной кредиторской задолженности; снижением качества управления региональными и муниципальными финансами; ростом нарушений бюджетного законодательства.

Органы внешнего финансового контроля являются ключевым элементом системы контроля за расходованием общественных ресурсов. Органы власти должны быть обеспечены достоверной и объективной информацией о финансовом и социально-экономическом положении территории для принятий решений в интересах ее жителей. С этой целью в соответствии со ст. 264.4. Бюд-

жетного Кодекса РФ 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 [2].

На уровне субъектов РФ эта норма выполняется, в муниципальных образованиях — далеко не везде, что делает процедуру принятия отчета об исполнении бюджета, строго говоря, нелегитимной.

В соответствии с законодательством внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета должна осуществляться контрольно-счетными органами (далее — КСО) муниципальных образований. В случае их отсутствия по обращению представительного органа городского, сельского поселения (внутригородского района) проверка может осуществляться КСО муниципального района (городского округа с внутригородским делением) или КСО субъекта Российской Федерации. В соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ представительные органы поселений, входящие в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче на уровень муниципального района полномочий поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Реальную ситуацию по реализации этой нормы характеризуют следующие показатели. Достаточно сказать, что по состоянию на 01.11.2014 года в 23,1% муниципальных районов и 7,1% городских округов РФ КСО не созданы. Отсутствие в муниципальных районах КСО не позволяет городским и сельским поселениям субъектов РФ реализовать право заключить соглашения о передаче полномочий по внешнему финансовому контролю на уровень муниципального района. На 01.11.2014 года заключены соглашения о передаче полномочий 57,6% от числа городских и сельских поселений РФ. Остальные муниципальные образования (где не созданы КСО и не заключены соглашения с муниципальными районами) в нарушение федерального законодательства по-прежнему остаются вне поля внешнего финансового контроля.

Еще один очень важный момент — статус КСО муниципального образования. Анализ показывает, что из всех созданных КСО юридическими лицами являются в городских округах — 74,4% КСО; в муниципальных районах — 46,6% КСО.

Это, в свою очередь, становится препятствием для принятия и осуществления полномочий по внешнему финансовому контролю контрольно-счетными органами, образованными в составе представительного органа муниципального района и не наделенных правами юридического лица. Всего в РФ не охвачено внешним финан-

совым контролем 8997 муниципальных образований. В их числе 37 городских округов, 419 муниципальных районов, 8541 городских и сельских поселений.

Одной из важнейших проблем, объективно сдерживающих развитие системы муниципальных КСО, является отсутствие финансовых возможностей муниципальных образований для их создания, в том числе в связи с введением субъектами РФ ограничений по ст. 136 БК РФ «Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации». При этом необходимо отметить, что нормативы формирования расходов на оплату труда органов местного самоуправления были установлены еще до законодательного установления полномочий КСО) [2].

Вместе с тем п. 4 этой же статьи предусматривает в отношении высокодотационных муниципальных образований дополнительные меры, о которых почему-то забывают. А ведь в числе этих мер проведение контрольно-счётными органами государственного финансового контроля субъектов РФ не реже одного раза в два года проверки отчета об исполнении местного бюджета, а также представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ документов и материалов, необходимых для подготовки заключения на проект местного бюджета [2].

Несмотря на столь непростую ситуацию с формированием КСО, анализ отчетов представительств Союза МКСО в федеральных округах РФ свидетельствует о сокращении численности работников и даже о ликвидации КСО, в частности, путем исключения этого органа из Устава муниципального образования. Приведем следующие примеры.

В Центральном федеральном округе упразднен орган внешнего муниципального финансового контроля в МО город Владимир. По распоряжению Главы города все должностные лица отдела финансового контроля Совета народных депутатов получили уведомления об увольнении с 04.06.2014 года по сокращению штата работников. Кроме того, с сентября 2014 года приостановлена деятельность контрольно-ревизионной комиссии муниципального образования «Городское поселение им. Воровского Московской области».

В Дальневосточном федеральном округе Советом депутатов городского округа «поселок Палана» Камчатского края приняты решения о внесении изменений в Устав указанного муниципального образования: с 10.09.2014 года из состава органов местного самоуправления исключен контрольно-счётный орган.

В Приволжском федеральном округе решением Городской Думы города Дзержинска Нижегородской области от 20.01.2015 года №855 из Устава исключены нормы о Контрольно-счётной палате.

В Южном федеральном округе Постановлением Администрации Волгоградской области 23 января 2015 года №4-п «Об установлении нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области и нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих муниципальных образований Волгоградской области на 2015 год» рекомендовано органам местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области устанавливать расходы на содержание представительного органа местного самоуправления и контрольно-счётного органа в совокупности в объёме, не превышающем 7 процентов норматива на содержание органов местного самоуправления. Однако КСП, к примеру, города Волжского должна будет сократить 11 человек или 42% от штатной численности, без учета выплат по высвобождению работников.

В Союз МКСО поступили многочисленные обращения КСО муниципальных образований практически из всех федеральных округов о попытках сокращения численности их сотрудников в связи с тяжелой финансовой ситуацией. Это стало возможным отчасти из-за отсутствия ответственности за нарушение БК РФ: непроведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета. Возможно, в нынешней экономической ситуации в России назрело рассмотрение вопроса об установлении административной ответственности должностных лиц законодательного (представительного органа) за нарушение ст. 264.4 БК РФ, когда принятие годового отчета об исполнении бюджета осуществляется без проведения внешней проверки.

Двадцатилетняя практика функционирования контрольно-счётных органов в России выявила ряд существенных проблем в их формировании и организации деятельности. Отсутствие общей концепции, недостаточная методологическая база и правовые коллизии порождали различные и зачастую противоречивые подходы к определению места и роли КСО. Так, несмотря на нормы ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» о том, что муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счётных органов, не должны противоречить БК РФ [3] и Федеральному закону №6-ФЗ. Часть 1 ст. 38 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сводит на нет это положение утверждением о «праве», а не «обязанности» представительного органа образовывать контрольно-счётный орган муниципального об-

разования [4]. Этим «правом» и руководствуются представительные органы при ликвидации КСО.

Неопределенность правового статуса создает естественные трудности и во внутренней организации муниципальных органов внешнего контроля, а также проблемы с принятием документов, регламентирующих их деятельность.

Вызовы времени потребовали реформирования Бюджетного кодекса РФ. В частности, были изменены положения о государственном и муниципальном финансовом контроле, серьезно расширены полномочия контрольно-счётных органов, что позволяет продолжать работу по повышению эффективности системы внешнего финансового контроля как важнейшего механизма экономической и социальной политики государства, защищающего основы конституционного строя, права и свободы граждан.

Однако рассчитывать на полноценное осуществление полномочий органов муниципального внешнего контроля в условиях недостаточной, а порой и сокращающейся численности сотрудников, весьма проблематично. Понятно, что Методика расчёта штатной численности КСО, утвержденная Союзом МКСО, не является нормативно-правовым актом, обязательным для использования представительными органами местного самоуправления, которые самостоятельно определяют состав, структуру и штатную численность в зависимости от финансовых возможностей местного бюджета. Поэтому решение данной проблемы, на наш взгляд, возможно путём включения в Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьи о минимальной численности МКСО, аналогичной ст.35, которой установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения. При этом окончательное количество депутатов представительного органа, а также общая численность и структура, устанавливаются им самостоятельно.

Главная задача КСО — это обеспечение органов власти достоверной и объективной информацией для принятия решений в интересах населения. Именно КСО в силу своих обширных полномочий способны предупредить органы власти о возможных рисках и неблагоприятных

последствиях для местного бюджета еще до принятия управленческих решений, а также внести предложения по недопущению нарушений законодательства.

Следует отметить, что в России существуют заслуживающие подражания примеры конструктивного взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-счётными органами. Так, по инициативе органов местного самоуправления города Улан-Удэ 4 июля 2014 года состоялось заседание Координационного Совета Союза представительных органов муниципальных образований РФ совместно с членами Президиума Союза муниципальных контрольно-счётных органов по теме: «Конструктивное взаимодействие представительных и контрольно-счётных органов муниципальных образований Российской Федерации — важнейший элемент эффективного управления общественными ресурсами». В частности, на заседании было отмечено, что Союзы объединяют единые цели и работа на результат, что первая совместная встреча положит основу для партнерских отношений Союза представительных органов муниципальных образований РФ и Союза муниципальных контрольно-счётных органов. Главы муниципальных образований не скрывали, что создание контрольно-счётного органа — это показатель того, насколько представительный орган муниципального образования заинтересован в контроле за исполнением принятых им решений бюджетно-финансовой сфере.

К тем представительным органам муниципальных образований, которые упразднили свои контрольно-счётные органы, рано или поздно придет понимание того, что в демократическом государстве внешний финансовый контроль является обязательным элементом управления общественными средствами. Важность организации такого контроля за распоряжением финансовыми и материальными ресурсами признана во всем мире.

Значение внешнего финансового контроля будет возрастать по мере того, как муниципалитеты в соответствии с поставленной Президентом России задачей будут становиться «сильной, независимой, финансово состоятельной властью на местах».

Литература:

1. Выступление Президента РФ В.В.Путина на Коллегии Счетной палаты Российской Федерации 28.01.2015 г. <http://news.kremlin.ru/news/47532>.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». // Собрание законодательства РФ. 2011 № 7. Ст. 9.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».