**Проведение работы по заключению соглашений между поселениями и муниципальными районами.**

**Привлечение муниципальных органов внешнего финансового контроля к участию в деятельности региональных объединений КСО**

Информация подготовлена на основании справочной информации Комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне за 2018 год «Сбор и обобщение информации о создании контрольно-счетных органов муниципальных образований и их объединений по состоянию на 01.01.2019», в которой отражен уровень охвата внешним контролем муниципальных образований на основе заключенных соглашений о передаче полномочий, а также данные об объединениях КСО, функционирующих в субъектах Российской Федерации.

По состоянию на 01.01.2018 на территории Российской Федерации согласно представленным данным насчитывалось 22 028 муниципальных образований. За 2018 год в ходе административно-территориального переустройства число муниципальных образований сократилось на 372 единицы и на 01.01.2019 составило 21 656 единиц.

На 01.01.2019 количество МКСО, созданных на территории РФ, составило 2 217 единиц.

Более подробная информация о созданных муниципальных КСО в разрезе федеральных округов, а также перечень субъектов РФ, в которых изменилось количество органов внешнего муниципального финансового контроля и их статус за 2018 год, представлены в таблице 1.

Таблица 1

| Наименование федерального округа / субъекта РФ | 01.01.2018 | 01.01.2019 | Изменение, (+,-) |
| --- | --- | --- | --- |
| Всего мун. образований | Создано МКСО | в т.ч. юр.лиц | Всего мун. образований | Создано МКСО | в т.ч. юр.лиц | кол-во МКСО | кол-во юр.лиц |
| **Российская Федерация** | **22 028** | **2 231** | **1222** | **21 656** | **2 217** | **1231** | **-14** | **9** |
| **Центральный федеральный округ** | **4 514** | **627** | **268** | **4 312** | **614** | **271** | **-13** | **3** |
| Белгородская область | 312 | 22 | 5 | 212 | 22 | 6 | 0 | 1 |
| Воронежская область | 479 | 102 | 9 | 479 | 81 | 9 | -21 | 0 |
| Ивановская область | 144 | 63 | 7 | 143 | 62 | 7 | -1 | 0 |
| Московская область | 227 | 83 | 68 | 160 | 73 | 62 | -10 | -6 |
| Костромская область | 177 | 30 | 10 | 176 | 29 | 10 | -1 | 0 |
| Липецкая область | 302 | 19 | 16 | 313 | 20 | 18 | 1 | 2 |
| Рязанская область | 300 | 26 | 20 | 307 | 28 | 21 | 2 | 1 |
| Тамбовская область | 274 | 30 | 15 | 274 | 30 | 22 | 0 | 7 |
| Тверская область | 351 | 43 | 20 | 304 | 43 | 19 | 0 | -1 |
| Ярославская область | 100 | 22 | 16 | 96 | 39 | 15 | 17 | -1 |
| **Северо-Западный федеральный округ** | **1 417** | **193** | **120** | **1 407** | **192** | **118** | **-1** | **-2** |
| Республика Карелия | 125 | 14 | 11 | 125 | 13 | 10 | -1 | -1 |
| Вологодская область | 209 | 28 | 12 | 208 | 28 | 11 | 0 | -1 |
| **Южный федеральный округ** | **1 891** | **177** | **155** | **1 982** | **182** | **159** | **5** | **4** |
| Республика Калмыкия | 127 | 14 | 3 | 128 | 14 | 2 | 0 | -1 |
| Республика Крым | 279 | 26 | 25 | 279 | 27 | 26 | 1 | 1 |
| Ростовская область | 463 | 26 | 23 | 463 | 30 | 27 | 4 | 4 |
| **Северо-Кавказский федеральный округ** | **1 585** | **130** | **80** | **1 551** | **131** | **82** | **1** | **2** |
| Республика Дагестан | 758 | 52 | 34 | 723 | 52 | 35 | 0 | 1 |
| Республика Ингушетия | 45 | 8 | 2 | 45 | 9 | 2 | 1 | 0 |
| Ставропольский край | 201 | 34 | 15 | 201 | 34 | 16 | 0 | 1 |
| **Приволжский федеральный округ** | **5 937** | **399** | **181** | **5 773** | **395** | **184** | **-4** | **3** |
| Удмуртская Республика | 338 | 29 | 4 | 338 | 30 | 4 | 1 | 0 |
| Пермский край | 337 | 57 | 44 | 337 | 49 | 42 | -8 | -2 |
| Нижегородская область | 380 | 42 | 10 | 380 | 41 | 11 | -1 | 1 |
| Оренбургская область | 605 | 38 | 27 | 487 | 41 | 29 | 3 | 2 |
| Самарская область | 342 | 34 | 10 | 342 | 36 | 10 | 2 | 0 |
| Саратовская область | 385 | 43 | 22 | 385 | 42 | 23 | -1 | 1 |
| Ульяновская область | 167 | 24 | 2 | 167 | 24 | 3 | 0 | 1 |
| **Уральский федеральный округ** | **1 349** | **196** | **139** | **1 298** | **196** | **139** | **0** | **0** |
| **Сибирский федеральный округ\*** | **3 358** | **272** | **139** | **3 351** | **271** | **139** | **-1** | **0** |
| Республика Алтай | 102 | 12 | 4 | 102 | 11 | 5 | -1 | 1 |
| Иркутская область | 460 | 51 | 41 | 457 | 50 | 40 | -1 | -1 |
| Омская область | 424 | 9 | 1 | 424 | 10 | 1 | 1 | 0 |
| **Дальневосточный федеральный округ\*** | **1 977** | **237** | **140** | **1 982** | **236** | **139** | **-1** | **-1** |
| Камчатский край | 66 | 8 | 6 | 65 | 7 | 5 | -1 | -1 |

*\*Показатели по состоянию на 01.01.2018 в отношении Сибирского и Дальневосточного федеральных округов приведены с учетом Указа Президента РФ «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента РФ от 13.05.2000 №849» от 03.11.2018 №632, в соответствии с которым Республика Бурятия и Забайкальский край вошли в состав Дальневосточного федерального округа.*

Сокращение созданных МКСО в Московской области и Пермском крае связано с административно-территориальным переустройством муниципальных образований указанных регионов. Снижение количества МКСО в Воронежской области обусловлено передачей полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля поселениями на уровень района.

Сведения о созданных на 01.01.2019 муниципальных КСО в разрезе типов муниципальных образований представлены в таблице 3.

Таблица 3

| Наименование типа муниципального образования | 01.01.2018 | 01.01.2019 |
| --- | --- | --- |
| Кол-во МО | Кол-во созданных МКСО | Доля МКСО в общем кол-ве МО,% | Кол-во МО | Кол-во созданных МКСО | Доля МКСО в общем кол-ве МО,% |
| **Всего:** | **22 028** | **2 231** | **10,13** | **21 656** | **2 217** | **10,24** |
| Муниципальные районы  | 1 769 | 1 474 | 83,32 | 1 741 | 1 461 | 83,92 |
| Городские округа  | 583 | 546 | 93,65 | 598 | 569 | 95,15 |
| Городские округа с внутригородским делением  | 8 | 8 | 100,00 | 5 | 5 | 100,00 |
| Внутригородские территории города федерального значения  | 267 | 2 | 0,75 | 267 | 2 | 0,75 |
| Городские поселения | 1 521 | 87 | 5,7 | 1 455 | 71 | 4,88 |
| Сельские поселения | 17 841 | 114 | 0,64 | 17 565 | 109 | 0,62 |
| Внутригородские районы | 39 | 0 | - | 25 | 0 | - |

По состоянию на 01.01.2019 из общего количества муниципальных образований в Российской Федерации (21 656 ед.) правом создания контрольно-счетного органа воспользовались представительные органы в 2217 или в 10,2 % муниципальных образований.

Муниципальные КСО созданы во всех городских округах с внутригородским делением. Значительная доля органов внешнего финансового контроля сформирована в городских округах (95,2 %) и муниципальных районах (83,9 %).

Низкий уровень созданных МКСО во внутригородских территориях городов федерального значения Санкт-Петербурга, Севастополя и Москвы (0,8%) полностью компенсирован передачей ими (265 МО) полномочий по внешнему финансовому контролю на уровень субъекта на основании части 12 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ.

Незначительная доля МКСО в городских (4,9 %) и сельских (0,6 %) поселениях в определенной степени обусловлена возможностью передачи полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень муниципальных районов в соответствии с частью 11 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ.

Данные о заключенных соглашениях между представительными органами поселений и муниципального района о передаче полномочий показывают, что:

- на 01.01.2018 заключено 13 045 таких соглашений, или 68,1 % от числа городских и сельских поселений РФ, не имеющих КСО (19 161 ед.);

- на 01.01.2019 заключено 13 527 соглашений, или 71,8 % от числа городских и сельских поселений РФ, не имеющих КСО (18 840 ед.).

Количество соглашений между поселениями и районами за рассматриваемый период выросло на 482 единицы (с 13 045 до 13 527).

Кроме того, 70 поселений Владимирской области передали полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень субъекта РФ.

Таким образом, возможность передачи полномочий на иной уровень при отсутствии органов внешнего финансового контроля не использована в 5 243 или в 27,6 % городских и сельских поселениях.

По состоянию на 01.01.2019 помимо внутригородских территорий городов федерального значения (265 ед.) и поселений Владимирской области (70 ед.), указанных выше, полномочия на уровень субъекта передали 4 городских округа и 10 районов Владимирской области, 1 городской округ и 14 районов Чеченской Республики, - всего 364 муниципальных образования.

В целом по Российской Федерации на 01.01.2019 внешним финансовым контролем не охвачены 5 548 муниципальных образований (25,6 %), в том числе 5 243 поселения (27,6 %), 255 муниципальных районов (14,6 %), 25 городских округов (4,2 %) и 25 внутригородских районов (100 %). Информация по субъектам, имеющим более 90 % муниципальных образований, в которых не организован внешний финансовый контроль, представлена в таблице 4.

Таблица 4

| № п/п | Наименование субъекта РФ | Кол-во МО | Создано МКСО | Передано полномочий | МО без внешнего фин.контроля |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| всего | доля, % |
| 1 | ​Республика Марий Эл | 138 | 0 | 0 | 138 | 100,00 |
| 2 | ​Республика Мордовия | 342 | 1 | 0 | 341 | 99,71 |
| 3 | ​Республика Башкортостан | 895 | 6 | 0 | 889 | 99,33 |
| 4 | ​Алтайский край | 719 | 9 | 28 | 682 | 94,85 |
| 5 | ​Чеченская Республика | 235 | 1 | 15 | 219 | 93,19 |
| 6 | ​Республика Северная Осетия - Алания | 115 | 10 | 0 | 105 | 91,30 |
| 7 | ​Омская область | 424 | 10 | 27 | 387 | 91,27 |
| 8 | ​Курганская область | 406 | 18 | 22 | 366 | 90,15 |

Оценка организации внешнего финансового контроля на муниципальном уровне показывает, что по состоянию на 01.01.2019 в 53 регионах Российской Федерации не охвачены внешним финансовым контролем от 0,35 % (в Брянской области) до 100 % (в Республике Марий Эл) муниципальных образований.

При этом в 13 субъектах Российской Федерации (Республики Марий Эл, Мордовия, Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Карелия, Чеченская Республика, Алтайский и Камчатский края, Омская, Курганская, Пензенская и Ростовская области, Чукотский автономный округ) более 50 % муниципальных образований находятся вне поля зрения внешнего финансового контроля.

Вместе с тем, в 32 субъектах России имеет место 100 % охват муниципальных образований внешним финансовым контролем путем создания КСО, либо через заключение соглашений о передаче полномочий, это:

 - Воронежская, Липецкая, Смоленская, Тамбовская, Ярославская, Волгоградская, Вологодская, Новгородская, Магаданская, Сахалинская, Новосибирская, Томская, Свердловская, Тюменская, Кировская, Ульяновская области, Еврейская автономная область;

 - Республики Калмыкия, Алтай, Тыва, Чувашская Республика – Чувашия, Ингушетия, Карачаево-Черкесская;

 - Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа;

 - Краснодарский, Ставропольский, Хабаровский края;

 - города федерального значения Москва, Санкт-Петербург, Севастополь.

Следует отметить, что особенностью Магаданской и Сахалинской областей является наличии в их административно-территориальном делении только одного типа муниципального образования – городской округ, при этом в каждом из них создан КСО (в Магаданской – 9 ед., в Сахалинской – 18 ед.).

В Чукотском автономном округе, Республиках Башкортостан, Мордовия, Марий Эл, Северная Осетия – Алания представлены нулевые показатели о количестве заключенных соглашений о передаче полномочий на уровень муниципального района и субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, отсутствие КСО муниципальных районов в Республиках Башкортостан, Марий Эл, Мордовия и Чеченской Республике до недавнего времени делало невозможным передачу полномочий для 1 490 городских и сельских поселений указанных субъектов РФ. Внесение изменений в часть 12 статьи 3 Федерального закона №6-ФЗ (Федеральным законом от 27.12.2018 №566-ФЗ) предоставило право представительным органам муниципальных образований заключать соглашения с КСО субъектов РФ о передаче им полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля.

Значительную роль в обеспечении взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также в оказании муниципальным контролерам организационной, правовой, методической, информационной и иной помощи, в укреплении сотрудничества региональных контрольно-счетных органов, направленного на повышение эффективности государственного и муниципального финансового контроля, играет создание объединений контрольно-счетных органов муниципальных образований в регионах, что особенно актуально при образовании новых контрольно-счетных органов местного самоуправления для оказания им помощи в становлении и развитии.

На 01.01.2019 в субъектах Российской Федерации создано 79 объединений контрольно-счетных органов, 4 из них являются юридическими лицами, 75 - правами юридического лица не наделены.

Структура региональных объединений КСО на 01.01.2019

На 01.01.2018 в Оренбургской области объединение было в форме Ассоциации, с 25.05.2018 - в форме Совета контрольно-счетных органов области при Счетной палате Оренбургской области.

Объединения контрольно-счетных органов отсутствуют в 6 регионах Российской Федерации:

- не созданы объединения контрольно-счетных органов в Омской области (10 МКСО), при наличии только одного муниципального КСО - в Республике Мордовия и Чеченской Республике, в силу отсутствия муниципальных КСО - в Республике Марий Эл;

- в городах федерального значения Санкт-Петербурге и Севастополе полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля внутригородскими территориями переданы на уровень субъекта РФ, в связи с чем необходимость создания объединения в них не усматривается.

В соответствии с информацией, полученной от Контрольно-счетной палаты Омской области (далее – КСП Омской области), Палатой принимались меры по созданию Совета муниципальных КСО: разработаны документы, необходимые для создания объединения (проекты Положения о Совете, Соглашения о создании Совета, форма заявления о вступлении в Совет, форма паспорта члена Совета), которые направлены в адрес КСО г. Омска и муниципальных районов.

Контрольно-счетная палата г. Омска являясь членом Союза МКСО РФ, вступать в состав Совета МКСО Омской области отказалась. КСО муниципальных районов образованы в составе представительных органов и малочисленны (от 0,5 до 3 единиц в штате).

Вместе с тем, в отсутствие регионального объединения, КСП Омской области взаимодействует с муниципальными КСО, осуществляя на постоянной основе консультирование их сотрудников, методическую помощь при проведении мероприятий, обмен опытом (путем направления обзорной информации по результатам проведения проверок КСП Омской области), направление материалов семинаров (совещаний, заседаний) Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ и отделения Совета в Сибирском федеральном округе, организацию обучения сотрудников муниципальных КСО.

На 01.01.2019 в региональных объединениях состоят 1983 муниципальных КСО. При этом в 51 субъекте все созданные контрольно-счетные органы местного самоуправления вовлечены в советы (1150 ед.), это 64,6 % от всех имеющихся объединений. В 25 субъектах в составах объединений находятся свыше 50 % (764 ед.) созданных муниципальных КСО от общего их количества.

В 3 субъектах Российской Федерации в состав объединений контрольно-счетных органов входят меньше 50 % от количества созданных муниципальных КСО (таблица 5).

Таблица 5

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование субъекта | Кол-во созданных МКСО | Кол-во МКСО в составе объединения | Доля МКСО в объединении, % |
| Воронежская область | 81 | 34 | 41,98 |
| Кемеровская область | 34 | 14 | 41,17 |
| Ивановская область | 62 | 21 | 33,87 |

В Воронежской области из 81 МКСО в состав Совета входят 34 ед. - все КСО муниципальных районов (31 ед.) и городских округов (3 ед.), оставшаяся часть – 47 КСО поселений находятся вне деятельности регионального объединения. Согласно информации, представленной КСП Воронежской области, в большинстве случаев внешний финансовый контроль КСО поселений не осуществляется. В настоящее время Палатой проводится актуализация сведений о деятельности КСО поселений, прорабатывается вопрос о заключении с ними соглашений о сотрудничестве и об их вхождении в состав Совета. Проблем с вхождением КСО поселений в состав Совета нет.

По информации, представленной КСП Ивановской области, эффективность деятельности региональных объединений непосредственно зависит от дееспособности органов их формирующих. Созданные на территории Ивановской области муниципальные КСО в большинстве своем:

- не имеют организационной независимости;

- их деятельность не обеспечена ни материально, ни технически;

- носят номинальный характер, поскольку состоят из числа депутатов представительного органа муниципального образования, работающих на неосвобожденной основе и (или) специалистов муниципальных учреждений и местных администраций, осуществляющих свою деятельность в контрольном органе на общественной основе.

Практическое решение вопроса создания контрольных органов на территории муниципальных образований Ивановской области сдерживается в первую очередь ограниченностью норматива численности работников органов местного самоуправления. Второй существенной причиной является недостаточность бюджетных средств, третьей – кадровый дефицит.

КСП Ивановской области ведет активную работу по созданию действенных органов внешнего муниципального финансового контроля. Так, в адрес представительных органов и глав администраций городских округов, муниципальных районов и поселений Ивановской области неоднократно направлялись соответствующие обращения. Кроме того, Палатой к решению данного вопроса привлекались Ивановская областная Дума и Прокуратура области.

**Выводы:**

На 01.01.2019 на территории Российской Федерации создано 2 217 муниципальных КСО, что составляет 10,2 % от общего количества муниципальных образований (21 656), в сравнении с предыдущим периодом количество муниципальных КСО сократилось на 14 ед. или на 0,6 %.

Правом передачи полномочий на уровень муниципального района воспользовались представительные органы 13527 поселений, на уровень субъекта – 364 муниципальных образований.

По состоянию на 01.01.2019 внешним финансовым контролем не охвачены 5 548 муниципальных образований (25,6 %), в том числе 5 243 поселения (27,6 %), 255 муниципальных районов (14,6 %), 25 городских округов (4,2 %) и 25 внутригородских районов (100 %).

В субъектах РФ создано 79 объединений КСО, 4 из них являются юридическими лицами, 75 - правами юридического лица не наделены. В региональных объединениях состоят 1 983 МКСО.

**Рекомендовать**

*Контрольно-счетным органам субъектов РФ:*

- Республик Марий Эл, Мордовии, Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Карелия, Чеченской Республики, Алтайского и Камчатского краев, Омской, Курганской, Пензенской и Ростовской областей, Чукотского автономного округа провести работу по оказанию помощи муниципальным образованиям в создании КСО либо содействие в передаче полномочий по внешнему финансовому контролю на уровень района или субъекта РФ.

*Региональным объединениям контрольно-счетных органов:*

- Воронежской, Ивановской, Кемеровской областей продолжить деятельность по включению в состав объединений муниципальных контрольно-счетных органов.