**«Об имеющихся вопросах внешнего муниципального финансового контроля в малых МКСО»**

Вопросы эффективности деятельности малых МКСО, прежде всего, упираются в ключевую проблему - недостаточную для исполнения полномочий штатную численность.

Для определения путей решения проблем малых КСО недостаточно констатировать отсутствие удовлетворительной зарплаты, позволяющей принять на работу компетентных сотрудников (в случае если таковые имеются в малых населенных пунктах), отсутствие нормального бюджетного финансирования, необходимой техники и доступа к информационным системам. За этими дефицитами, как правило, следует соответствующее качество исполнение возложенных полномочий. Очень важно также понимать общую ситуацию с организаций ВМФК в России, поскольку средняя по России численность работников МКСО составляет 3,1 ед.

Комиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне в 2019 году проведен сбор и обобщение данных о созданных в регионах Российской Федерации органах внешнего муниципального финансового контроля и их объединениях, об их штатной и фактической численности, включая сведения об уровне квалификации работников, основных показателях их деятельности.

По состоянию на 01.01.2019 на территории Российской Федерации насчитывалось **21656 муниципальных образований**, **количество МКСО**, созданных на территории РФ, составило **2217 единиц (**или **10,2%** от количества МО). По состоянию на 01.01.2019 статусом юридического лица обладает 1231, или 55,5% созданных муниципальных КСО.

Сведения о созданных на 01.01.2019 муниципальных КСО в разрезе типов муниципальных образований представлены в таблице 1.

Таблица 1

| Наименование типа муниципального образования | 01.01.2019 |
| --- | --- |
| Кол-во МО | Кол-во созданных МКСО | Доля МКСО в общем кол-ве МО,% |
| **Всего:** | **21 656** | **2 217** | **10,24** |
| Муниципальные районы  | 1 741 | 1 461 | **83,92** |
| Городские округа  | 598 | 569 | **95,15** |
| Городские округа с внутригородским делением  | 5 | 5 | 100,00 |
| Внутригородские территории города федерального значения  | 267 | 2 | 0,75 |
| Городские поселения | 1 455 | 71 | 4,88 |
| Сельские поселения | 17 565 | 109 | 0,62 |
| Внутригородские районы | 25 | 0 | - |

Муниципальные КСО созданы во всех городских округах с внутригородским делением. Значительная доля органов внешнего финансового контроля сформирована **в городских округах (95,15%)** и **муниципальных районах (83,92%).**

Низкий уровень созданных МКСО во внутригородских территориях городов федерального значения Санкт-Петербурга, Севастополя и Москвы (0,75%) 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 (4,88%) и сельских (0,62%) 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 01.01.2019 заключено 13527 соглашений, или 71,8 % от числа городских и сельских поселений РФ, не имеющих КСО (18840 ед.).

Таким образом, **возможность передачи полномочий** на иной уровень при отсутствии органов внешнего финансового контроля **не использована в 5243, или в 27,6 % городских и сельских поселениях**.

В целом по Российской Федерации **на 01.01.2019 внешним финансовым контролем не охвачены 5548 муниципальных образований (25,6%)**, в том числе:

**255 муниципальных районов (14,6%),**

**25 городских округов (4,2%)**,

5243 поселения (27,6%).

 Информация по субъектам, имеющим более 90% муниципальных образований, в которых не организован внешний финансовый контроль, представлена в таблице 2.

Таблица 2

| № 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 |

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-ный % 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, Еврейская автономная области;

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

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

 - Краснодарский, Ставропольский, Хабаровский края;

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

О**тсутствие КСО муниципальных районов** в Республиках Башкортостан, Марий Эл, Мордовия и Чеченской Республике **до недавнего времени делало невозможным передачу полномочий для** 1490 **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.

Значение общей средней штатной и общей средней фактической численности сотрудников КСО МО остается неизменным на протяжении ряда лет и 2018 год не стал исключением: **средняя штатная численность** соответствует **3,1** ед., **средняя фактическая - 2,8** ед. (см. таблицу 3)

 Таблица №3

|  |
| --- |
| Кадровое обеспечение КСО МО субъектов РФ по состоянию на 01.01.2019  |
| Наименование федерального округа | Кол-во КСО МО, созданных, ед. | Штатная численность КСО МО, ед. | **Средняя штатная** численность, ед. | Фактическая численность КСО МО, ед. | **Средняя фактическая** численность, ед. | Укомплектованность КСО МО кадрами, % |
| Центральный  | 614 | 1391 | 2,9 | 1257 | 2,6 | 90,4 |
| Северо-Западный  | 192 | 529 | 2,8 | 470 | 2,4 | 88,8 |
| Южный  | 182 | 800 | 4,4 | 738 | 4,1 | 92,3 |
| Северо-Кавказский  | 131 | 422 | 3,2 | 397 | 3,1 | 94,1 |
| Приволжский  | 395 | 986 | 2,6 | 882 | 2,3 | 89,5 |
| Уральский  | 196 | 845 | 4,5 | 791 | 4,2 | 93,6 |
| Сибирский  | 271 | 816 | 3,1 | 751 | 2,8 | 92,0 |
| Дальневосточный  | 236 | 571 | 2,5 | 523 | 2,3 | 91,6 |
| **Итого** | **2217** | **6360** | **3,1** | **5809** | **2,8** | **91,3** |

Вместе с тем, в целом по Российской Федерации **количество КСО МО, штатная численность которых ниже среднего уровня составляет 71,7 % (1590** ед.), при этом **четверть (566 ед.)** органов внешнего муниципального контроля **имеет штат от 0,4 ед. до 1 ед. включительно**, 647 КСО МО - от 1 ед. до 2 ед. и 377 КСО МО - от 2 ед. до 3 ед. включительно.

Численность КСО МО достаточно сильно варьируется в зависимости от типа муниципального образования, в котором создан орган внешнего контроля. Наибольшая штатная численность характерна для КСО городских округов, наименьшая – для КСО городских и сельских поселений. Такая значительная дифференциация по численности работников КСО МО в первую очередь связана с различными объемами бюджетов.

Так, в КСП городского округа г.Воронеж при объеме бюджета 22280,8 млн. рублей штатная численность установлена в количестве 44 ед., КСП Волгограда при объеме подконтрольных средств 21346,8 млн. рублей имеет численность 33 ед.; КСП Заларинского городского поселения Иркутской области при бюджет 110,8 млн. рублей имеет численность 0,4 ед. и КСО Горноключевского городского поселения Приморского края при бюджете 30,2 млн. рублей установлена численность 0,5 ед.

Информация о средней штатной и средней фактической численности сотрудников КСО МО по состоянию на 01.01.2019 в разрезе федеральных округов по типам муниципальных образований представлена в таблице №4.

Таблица №4

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование **федерального округа** | **Средняя штатная численность** КСО МО, ед. | **Средняя фактическая** численность КСО МО, ед. |
|
| в муниципальных районах | в городских округах | в городских поселениях | в сельских поселениях | в муниципальных районах | в городских округах | в городских поселениях | в сельских поселениях |
| Центральный  | 2,0 | 5,4 | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 5,0 | 1,5 | 1,8 |
| Северо-Западный  | 2,2 | 4,5 | 0,9 | 1,5 | 1,9 | 4,1 | 0,9 | 1,0 |
| Южный  | 3,3 | 9,1 | 1,7 | 1,0 | 3,1 | 8,5 | 1,3 | 1,0 |
| Северо-Кавказский  | 2,5 | 5,0 | 1,5 | - | 2,4 | 4,7 | 1,0 | - |
| Приволжский  | 1,9 | 5,2 | 2,0 | 2,0 | 1,7 | 4,7 | 1,7 | 1,0 |
| Уральский  | 3,8 | 5,0 | 1,0 | - | 3,6 | 4,7 | 1,0 | - |
| Сибирский  | 2,4 | 5,2 | 1,2 | 0,9 | 2,2 | 4,8 | 1,1 | 0,9 |
| Дальневосточный  | 2,0 | 3,7 | 2,2 | 1,0 | 1,9 | 3,3 | 2,1 | 1,0 |
| **Итого** | **2,3** | **5,2** | **1,6** | **1,3** | **2,1** | **4,8** | **1,4** | **1,2** |

**Средняя штатная и средняя фактическая численность** КСО МО составила:

- **городских округов** **5,2** единицы и **4,8** единицы соответственно;

- **муниципальных районов** **2,3** единицы и **2,1** единицы соответственно;

- городских поселений 1,6 единицы и 1,4 единицы соответственно;

- сельских поселений 1,3 единицы и 1,2 единицы соответственно.

Значительно выше среднего сложились показатели в отношении КСО городских округов Южного федерального округа (9,1 ед. по штату и 8,5 ед. по факту) и муниципальных районов Уральского федерального округа (3,8 ед. по штату и 3,6 ед. по факту). При этом средняя численность КСО городских округов Дальневосточного округа составила 3,7 ед. по штату и 3,3 ед. по факту; муниципальных районов Приволжского округа - 1,9 ед. по штату и 1,7 ед. по факту.

Анализ объема бюджета по расходам муниципальных образований за 2018 год показал, что **на одного сотрудника КСО МО в среднем потенциально пришлось 628,4 млн. рублей подконтрольных бюджетных средств**. **Объем проверенных средств** на одного сотрудника составил **301,1 млн. рублей**, а на **одно контрольное мероприятие – 73,5 млн.рублей**.

При этом наибольшая нагрузка на одного сотрудника КСО МО по объему подконтрольных бюджетных средств также, как и в прошлом году, сложилась в Уральском (747,2 млн. рублей) и Дальневосточном (734,3 млн. рублей) федеральных округах, наименьшая – в Северо-Кавказском ФО (349,1 млн. рублей). По объему фактически проверенных средств на одного сотрудника и на одно контрольное мероприятие в 2018 году лидируют Дальневосточный (390,8 млн. рублей и 99,9 млн. рублей, соответственно) и Сибирский (378,1 млн. рублей и 92,3 млн. рублей, соответственно) ФО.

Следует отметить, что **недостаточная штатная численность** КСО МО (при фактическом замещении только 1 должности в 36% КСО), **делает обеспечение внешнего финансового контроля на местах с высоким уровнем его качества трудно выполнимой задачей.**

В среднем по РФ одним КСО МО в 2018 году проведено 30 мероприятий. В разрезе КСО МО различных типов информация о количестве проведенных мероприятий характеризуется следующими данными.

- на один КСО **городского округа** с внутригородским делением в 2018 году **пришлось 66** мероприятий;

- на один КСО **муниципального района - 34** мероприятия;

- на один КСО **городского округа –23** мероприятия;

- на один КСО **городского поселения- 11** мероприятий;

- на один КСО **сельского поселения – 9** мероприятий.

Важным для характеристики деятельности КСО МО различных типов является распределение долей осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. **Основная нагрузка по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий приходится на КСО муниципальных районов,** что в первую очередь **связано с передачей полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля с уровня поселений**. При этом доля мероприятий, проведенных КСО муниципальных районов, в общем объеме КМ и ЭАМ возрастает год от года: 2018 год – 77,2%, 2017 год – 76,6 %, 2016 год – 72,1%.

На КСО городских и сельских поселений в 2018 году, как и в 2016-2017 годах приходится менее 1,0 % объема финансовых нарушений, выявленных в целом по РФ, при этом ежегодно на содержание указанных органов расходуется около 2,0% от общего объема средств, направляемых бюджетами муниципальных образований РФ на содержание КСО.

В отношении КСО муниципальных районов наблюдается существенное снижение по годам доли, выявленных ими нарушений: с 42,8% в 2016 году до 19,8% в 2018 году, а по КСО городских округов, напротив, рост показателя: с 54,3% в 2016 году до 77,3% в 2018 году.

Динамика объема средств выявленных нарушений по отношению к объему средств, предусмотренных на содержание КСО МО, в разрезе МО показала, что **наименьшая отдача от деятельности КСО сложилась по сельским поселениям**: **на один рубль** израсходованных на их содержание средств местных бюджетов в 2018 году **приходится только 1,0 рубль выявленных нарушений.** В то же время в отношении КСО муниципальных районов и городских округов – 31,0 и 94,7 рублей соответственно. Наибольшее значение показателя, как и в прошлом году, отмечается у КСО городских округов с внутригородским делением – 171,9 рублей.

**Исходя из вышеизложенного, в среднем по России КСО МО окупают себя многократно** (за исключением сельских и городских поселений). Но это именно в среднем!

В настоящее время, с принятием Федерального закона № 566 от 27.12.2018 в некоторых субъектах РФ начались процессы передачи полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень субъекта РФ. Так, по состоянию на 01.01.2019 **полномочия на уровень субъекта передали** всего **364 муниципальных образования**, из них:

4 городских округа, 10 районов и 70 поселений Владимирской области, 1 городской округ и 14 районов Чеченской Республики.

Учитывая, что на 01.01.2019 в России внешним финансовым контролем не охвачены 5548 муниципальных образований, в том числе 5243 поселения, 255 муниципальных районов и 25 городских округов, этот процесс может положительно отразиться на прозрачности и достоверности утверждаемых отчетов об исполнении бюджетов тех муниципальных образований, где отсутствовали КСО. Однако, рассчитывать на то, что КСО субъекта РФ смогут полностью подменить собой муниципальный КСО не приходится. Как правило, речь идет лишь об исполнении полномочия по проведению внешней проверки отчета об исполнении бюджета (одно полномочие из одиннадцати).

В пояснительной записке к проекту 566-ФЗ было указано, что в ряде субъектов РФ, не относящихся к городам федерального значения, существуют труднодоступные и малонаселенные МО, в которых создавать отдельный КСО представляется нецелесообразным и экономически невыгодным. Передача полномочий на уровень субъекта позволит исключить формальный подход и избыточные траты муниципального бюджета на содержание КСО и даст возможность привлечь максимально профессионально подготовленных специалистов к проверке использования бюджетных средств на местном уровне.

В материалах по рассмотрению проекта 566-ФЗ имеются поправки Правительства РФ и ряда депутатов Государственной Думы, которыми фактически предлагалось установить в законе случаи (условия, основания) при которых соглашения о передаче полномочий должны быть заключены либо не могут быть заключены. Например, что ПО поселений не вправе заключать соглашения с КСО субъекта РФ, в случае, если образован КСО муниципального района. Или, что соглашение с КСО субъекта РФ вправе заключить ПО МО, расположенного в отдаленной, труднодоступной и (или) малонаселенной местности, в также в случае отсутствия в соответствующих МО кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, иных условий, необходимых КСО МО для самостоятельного осуществления полномочий. Однако указанные поправки были рекомендованы к отклонению.

**Случаи (условия, основания) заключения соглашений о передаче полномочий по внешнему МФК оставлены на усмотрение органов субъекта РФ, которые могут установить их в порядке заключения соглашений.**

Комиссией по правовым вопросам Совета КСО при Счетной палате РФ изучались проблемы правового регулирования вопросов передачи контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

По мнению рабочей группы передача полномочий КСО субъекта РФ целесообразна лишь в случае отсутствия КСО муниципального района, либо невозможности или нецелесообразности осуществления им полномочий по внешнему МФК (например, КСО муниципального района фактически не сформирован или находится в стадии ликвидации). В этом случае также целесообразно одновременно передать КСО субъекта РФ полномочия по внешнему МФК в отношении и муниципального района и поселений.

Для МО, удаленных от административного центра субъекта РФ (места нахождения КСО субъекта РФ), отсутствие развитой транспортной и информационной инфраструктуры может стать препятствием для полноценного и эффективного осуществления КСО субъекта РФ переданных полномочий по внешнему МФК. Осуществление внешнего МФК исключительно на камеральной основе (из места нахождения КСО субъекта РФ) невозможно.

Кроме того, в большинстве МО отсутствуют условия для удаленного осуществления внешнего МФК (отсутствуют соответствующие информационные системы, электронный документооборот), что приводит к необходимости транспортировки большого объема бумажных документов либо их сканирования для представления в КСО субъекта РФ. Согласно паспорту федерального проекта «Цифровое государственное управление» внедрение в деятельность органов местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, межведомственного юридически значимого документооборота планируется к 2024 году. У многих КСО субъекта РФ сохраняется проблема отсутствия доступа к региональным информационным системам, которые используются на муниципальном уровне. Большинство КСО субъектов РФ не имеют возможности создать (приобрести) собственную информационную систему для осуществления удаленного контроля. **С учетом этого, наличие у МО и субъекта РФ возможностей для организации полноценного информационного взаимодействия является обстоятельством (условием, основанием), при котором возможно заключение соглашения о передаче полномочий по внешнему МФК.**

Присутствие должностных лиц КСО субъекта РФ на территории МО, передавших полномочия по внешнему МФК, может обеспечиваться за счет выездного характера работы (командировок) либо постоянного проживания в соответствующем МО. **С учетом этого, для осуществления переданных полномочий могут быть созданы обособленные подразделения (рабочие места) КСО субъекта РФ на территории городских округов и муниципальных районов, удаленных от административного центра субъекта РФ (места нахождения КСО субъекта РФ).** Для создания обособленных подразделений (рабочих мест) КСО субъекта РФ также потребуются финансовые, материально-технические, кадровые условия, которые могли бы быть использованы для создания КСО МО. Должностные лица КСО субъекта РФ, как правило, имеют более высокий статус, уровень оплаты труда и других социальных гарантий. Но в таком случае расходы на осуществление внешнего МФК будут больше, чем при создании КСО МО.

Таким образом, в **разных субъектах РФ могут быть различные условия (основания), определяющие целесообразность передачи КСО субъекта РФ полномочий по внешнему МФК** либо отсутствие такой необходимости и целесообразность создания (сохранения) КСО МО. **Прежде всего, это определяется сложившейся в субъекте РФ системой внешнего МФК**, наличием или отсутствием КСО МО в муниципальных районах и городских округах.

Исходя из этого, **представительные органы** МО **обязаны принять меры**, необходимые для осуществления внешнего МФК: либо создать КСО МО, либо передать соответствующие полномочия КСО субъекта РФ. В этом смысле **право** представительных органов МО заключить соглашение о передаче полномочий **корреспондирует с обязанностью** принять какой-либо из вариантов мер**,** необходимых для осуществления внешнего МФК. Вместе с тем, закон субъекта РФ не может ограничивать право выбора представительным органом МО какого-либо из вариантов мер и содержать положения, обязывающие ПО МО заключить соглашение о передаче полномочий.

В некоторых субъектах РФ не планируется увеличение штатной численности КСО субъекта РФ при передаче ему полномочий по внешнему МФК. Однако осуществление переданных полномочий по внешнему МФК имеющейся штатной численностью приведет к уменьшению рабочего времени на осуществления полномочий КСО субъекта РФ по внешнему ГФК.

В ряде субъектов РФ также рассматривается вопрос о возможности **полной или частичной** передачи полномочий по внешнему МФК, в т.ч. в законах РФ и их проектах предусматриваются нормы об обязательной передаче полномочий в полном объеме на неограниченный срок. При этом следует избегать ситуаций, когда частичная передача полномочий приводит к необходимости создания и КСО МО и обособленного подразделения (рабочих мест) КСО субъекта РФ в МО.

 Следует отметить, что в соответствии со ст. 264.4 БК РФ по обращению представительного органа поселения (внутригородского района) внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения (внутригородского района) может осуществляться КСО муниципального района (городского округа с внутригородским делением) или КСО субъекта РФ. Таким образом, для поселений и внутригородских районов возможность передачи лишь одного из полномочий по внешнему МФК уже предусмотрена федеральным законодательством.

Также целесообразно рассмотреть вопрос об оптимизации осуществления полномочий, которые относятся к компетенции как КСО МО так и КСО субъекта РФ (проверка годового отчета об исполнении бюджетов высокодотационных МО, контроль за использованием средств бюджета субъекта РФ, предоставленных местным бюджетам). Это особенно актуально для МО, с большой долей межбюджетных трансфертов в доходах бюджета. Существующие механизмы взаимодействия КСО МО и КСО субъектов РФ позволяют решать эти проблемы и без передачи части полномочий.

По итогам анализа данных по состоянию на 1.01.2019 о созданных в регионах Российской Федерации органах внешнего муниципального финансового контроля, их штатной и фактической численности, включая, основные показатели их деятельности Комиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне рекомендовано *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.

Также решено рассмотреть вопрос о включении в план работы на очередной год мероприятия, направленного на выявление и анализ причин, препятствующих организации внешнего финансового контроля на муниципальном уровне. На основе проведенного анализа разработать предложения в адрес Счетной палаты РФ, ведущие к снижению количества территорий, в которых отсутствует внешний финансовый контроль.