

**Внешний муниципальный финансовый контроль
в свете изменений законодательства:
новые вызовы и проблемы при реализации полномочий**
*(доклад председателя Счетной палаты Тюменской области
Огородникова Д.О. на встрече руководителей
контрольно-счетных органов Уральского федерального округа,
25 марта 2022 года, г. Салехард)*

Добрый день, уважаемые коллеги!

Президент Владимир Владимирович Путин в своих выступлениях неоднократно подчеркивал, что местное самоуправление является самым близким к людям уровнем публичной власти с огромной сферой ответственности, и наша общая задача – обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами.

Масштабная реформа местного самоуправления призвана в том числе повысить прозрачность работы муниципалитетов.

Стратегией деятельности Счетной палаты России на период до 2024 года предусмотрено развитие взаимодействия с контрольно-счетными органами регионов и муниципальных образований, оказание им консультативной и методической помощи в проведении стратегического аудита, что будет в целом содействовать повышению эффективности управления государственными ресурсами.

По мнению председателя Счетной палаты Российской Федерации Алексея Леонидовича Кудрина, изменение подходов к парадигме государственного управления требует переноса фокуса аудита с выявления нарушений на их предупреждение, с проверки «освоения средств» к оценке достижения конечного результата и выделения стратегического аудита в отдельное направление. Стратегический процесс и бюджетный процесс – это не два разных процесса, а один, поэтому все элементы этих процессов должны быть синхронизированы и быть как единый процесс.

Принятие поправок в Федеральный закон № 6-ФЗ создало необходимые правовые условия для развития системы внешнего финансового контроля на всех уровнях публичной власти. При этом наиболее существенные изменения произошли на муниципальном уровне.

В частности, нормы закона о наделении контрольно-счетных органов муниципальных районов, городских и муниципальных округов правами юридического лица призваны повысить независимость данных органов и усилить муниципальный финансовый контроль.

В то же время формирование контрольно-счетных органов в статусе юридического лица, а также отнесение должностей председателя, заместителей председателя и аудиторов к муниципальным должностям влечет дополнительную финансовую нагрузку на бюджеты тех муниципальных образований, в которых КСО ранее не являлись юридическими лицами.

В связи с этим часть муниципальных образований пошла по пути передачи полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю на уровень субъекта РФ.

В Тюменской области в настоящее время данный процесс идет достаточно активно.

Необходимо отметить, что всего в Тюменской области:

- 6 городских округов,
- 20 муниципальных районов
- и 273 сельских поселения.

На момент внесения изменений в Федеральный закон № 6-ФЗ контрольно-счетные органы были созданы во всех городских округах и муниципальных районах, но статус юридического лица имели только 3 КСО (в городах Тюмени и Тобольске и Тюменском муниципальном районе).

В сельских поселениях контрольно-счетные органы не созданы, полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю во всех сельских поселениях были переданы на уровень муниципальных районов.

С целью реализации новаций Федерального закона № 6-ФЗ в Тюменской области внесены все необходимые изменения в областное законодательство.

Кроме того, Счетной палатой Тюменской области при поддержке областного Правительства были проведены необходимые консультации с органами местного самоуправления, разъяснены новые требования к контрольно-счетным органам муниципальных образований.

Также органам местного самоуправления была предоставлена информация о возможности заключения соглашений о передаче полномочий Счетной палате Тюменской области.

С учетом специфики муниципальных образований 9 из них выбрали вариант создания собственных контрольно-счетных органов с правами юридического лица.

В настоящее время в уставы всех муниципальных образований внесены необходимые изменения, осуществляется процесс государственной регистрации юридических лиц.

В результате в области будут осуществлять деятельность 12 муниципальных контрольно-счетных органов с правами юридического лица – во всех 6 городских округах и в 6 муниципальных районах области.

На финансирование данных контрольно-счетных органов в бюджетах муниципальных образований предусмотрены расходы на текущий год в общей сумме порядка 100 миллионов рублей.

Конечно, наиболее существенная сумма финансирования приходится на областную столицу – расходы Счетной палаты города Тюмени составят более 60 миллионов рублей при штатной численности 31 штатная единица.

Решения о передаче Счетной палате Тюменской области полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю приняли 14 муниципальных районов.

Кроме того, все 174 сельских поселения, входящие в данные муниципальные районы, также приняли решения передать нам полномочия. С учетом сельских поселений общее количество заключенных соглашений о передаче полномочий составит 188.

Порядок и сроки заключения соглашений предусмотрены статьей 19.1 Закона «О Счетной палате Тюменской области». Данная статья была включена в закон в 2019 году.

Необходимо отметить, что в прошлом году в статью были внесены изменения. В частности, исключен предельный срок до 1 июля, в который муниципальные образования могли направить нам свои обращения, сокращен срок рассмотрения Счетной палатой поступивших обращений и иные изменения.

Мы понимали, что не все муниципальные районы области имеют возможность создания и финансирования КСО с правами юридического лица, поэтому устранили в законе возможные барьеры для муниципальных образований по заключению соглашений.

Также коллегией Счетной палаты приняты методические рекомендации, которые регламентируют внутренние процедуры по рассмотрению обращений муниципальных образований и устанавливают образец соглашения о передаче полномочий.

Соглашения заключаются на неопределенный срок и могут быть расторгнуты по инициативе одной из сторон с предварительным

уведомлением о расторжении другой стороны за 6 месяцев до даты расторжения.

В соглашениях мы предусмотрели приоритетные полномочия, которые будут осуществляться в обязательном порядке, в частности:

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета;
- экспертиза проекта местного бюджета;
- и ежеквартальный оперативный анализ исполнения бюджета.

Реализация прочих полномочий будет осуществляться в соответствии с планом работы Счетной палаты.

Соглашениями предусмотрено, что органы местного самоуправления вправе вносить предложения в наш план работы.

Серьезным вызовом для нас является осуществление названных обязательных полномочий в ограниченный промежуток времени.

Так, в апреле нам предстоит внешняя проверка годового отчета об исполнении местных бюджетов за прошлый год и оперативный анализ исполнения местных бюджетов за первый квартал текущего года по всем 188 муниципальным образованиям, передавшим нам полномочия.

В этот же срок мы должны исполнить аналогичные собственные полномочия по областному бюджету.

При этом с учетом новых полномочий, возложенных Федеральным законом № 6-ФЗ на контрольно-счетный орган субъекта РФ, а также с учетом принятия полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю штатная численность Счетной палаты увеличена на 2 штатные единицы аудиторов. Численность инспекторского состава Счетной палаты осталась неизменной.

Таким образом, для надлежащей реализации принятых полномочий мы планируем участие во внешних проверках в текущем

году основной части аудиторского и инспекторского состава Счетной палаты.

До формирования заключений по внешней проверке мы должны провести внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств. Учитывая, что в отдельных муниципальных районах, с которыми заключаются соглашения, количество главных распорядителей достигает семи, нагрузка на сотрудников при проведении проверки соответственно возрастает.

Еще одной сложностью является необходимость учета при проведении внешней проверки не только норм федерального законодательства, но и требований муниципальных правовых актов.

В частности, в каждом муниципальном образовании принято свое положение о бюджетном процессе, которое в соответствии со статьей 264.6 Бюджетного кодекса РФ может установить дополнительные требования к решению об исполнении бюджета. При проведении внешней проверки мы данные требования должны также учитывать.

В настоящее время осуществляется подготовка к проведению данных мероприятий: утверждены соответствующие стандарты, подготовлены шаблоны документов. Также изучается опыт других контрольно-счетных органов, которым полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю были переданы в предыдущие годы.

В частности, заслуживает внимания практика Счетной палаты Владимирской области по автоматизированному формированию заключений, что, конечно же, существенно ускоряет процесс подготовки документов.

Также для своевременного исполнения нами принятых полномочий требуется наладить оперативный обмен юридически

значимыми документами. Данный обмен будет осуществляться в электронном виде по защищенным каналам связи, что предусмотрено соглашениями о передаче полномочий.

И здесь необходимо обратить внимание на один момент. В связи с закреплением в Федеральном законе № 6-ФЗ права КСО на доступ к информационным системам Счетной палате предоставлен доступ к автоматизированной информационной системе «СКИФ-Бюджетный процесс», содержащей бюджетную отчетность как по областному бюджету, так и по бюджетам муниципальных образований Тюменской области.

Вместе с тем доступ для просмотра данной отчетности открывается только после перевода отчетности в статус «Принята». По годовой отчетности это происходит во второй половине апреля после принятия Федеральным казначейством консолидированной отчетности об исполнении областного бюджета. Следовательно, для проведения внешней проверки мы вынуждены запрашивать бюджетную отчетность от муниципальных образований.

В субъектах Российской Федерации в настоящее время формируются различные модели системы внешнего муниципального финансового контроля исходя из ряда факторов, таких как:

- количество и виды существующих муниципальных образований на территории,
- их финансовая обеспеченность,
- наличие необходимого кадрового потенциала на местах и других.

И в Уральском федеральном округе данная практика складывается по-разному. Мы уточнили у наших коллег из Свердловской и Курганской областей, как у них на территориях обстоят дела с муниципальным финансовым контролем.

В Свердловской области полномочия на уровень субъекта РФ не переданы. В области 94 муниципальных образования, из них 68 городских округов и 5 муниципальных районов. Во всех городских округах и муниципальных районах созданы и действуют контрольно-счетные органы с правами юридического лица.

В Курганской области в настоящее время также не осуществлена передача полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю Контрольно-счетной палате Курганской области. Необходимо отметить, что в Курганской области в настоящее время идет процесс преобразования муниципальных районов и входящих в их состав сельских поселений в муниципальные округа.

Так, из существовавших 24-х муниципальных районов на сегодняшний день осталось 6, а 18 наделены статусами муниципальных округов. Соответственно, находившиеся на их территориях сельские поселения упразднены.

Можно сказать, что Курганская область в данной ситуации работает на опережение, так как планируемая муниципальная реформа, предусматривающая переход на одноуровневую систему местного самоуправления, будет повсеместно запущена после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Напомню, что данный законопроект (№ 40361-8) принят Госдумой в первом чтении 25 января (до 20 мая – срок представления поправок).

В Тюменской области также имеется положительный опыт объединения муниципальных образований в городские округа с упразднением сельских поселений.

В частности, таким способом образованы Заводоуковский и Голышмановский городские округа, в состав которых входят сельские населенные пункты.

Консолидация финансовых ресурсов и централизация вопросов экономики и управления позволяет повысить качество оказания муниципальных услуг и эффективность расходования бюджетных средств.

И, конечно, укрупнение муниципальных образований положительно отразится на системе муниципального финансового контроля. Как правило, в сельских поселениях отсутствуют контрольно-счетные органы, полномочия переданы на уровень муниципальных районов и осуществляются чаще всего в урезанном виде. В случае передачи данных полномочий контрольно-счетному органу субъекта РФ обеспечить полноценный финансовый контроль во всех сельских поселениях региона тем более сложно.

Вместе с тем практика наших проверок показывает, что на муниципальный уровень приходится наибольшее количество выявляемых нарушений как в части использования бюджетных средств, так и в части управления и распоряжения муниципальным имуществом.

В отдельных муниципалитетах имеется большой объем задолженности по арендной плате за пользование землей и муниципальным имуществом и длительное непринятие мер по взысканию задолженности, что влечет потери бюджета.

Регулярно выявляются нарушения при заключении и исполнении муниципальных контрактов, в том числе приемка товаров и выполненных работ, не соответствующих условиям контракта.

Одна из основных причин нарушений – это нехватка квалифицированных кадров в муниципальных образованиях, особенно в сельских поселениях.

Предстоящая реформа местного самоуправления, а также новые требования к контрольно-счетным органам муниципальных

образований будут способствовать созданию реально функционирующей системы муниципального финансового контроля и в конечном итоге укреплению финансовой дисциплины и снижению числа нарушений.

А передача полномочий контрольно-счетному органу субъекта РФ позволит выстроить единую систему контроля за общественными финансами и повысить качество управленческих процессов в муниципальных образованиях.

Спасибо за внимание!