

«Вестник АКСОР» № 1/2016 (37), апрель 2016. Система внешнего муниципального финансового контроля Тверской области: реалии нынешнего этапа развития

В статье руководителя контрольно-аналитического отдела Контрольно-счетной палаты Тверской области А.М. Никифорова рассказывается о состоянии нынешнего этапа развития системы внешнего муниципального финансового контроля Тверской области.

Вопросы местного значения, отнесенные законодательством к ведению муниципальных образований, касаются обеспечения жизнедеятельности их населения. В ходе управленческой деятельности органы местного самоуправления не только принимают решения и организуют их исполнение, но и осуществляют контроль за использованием материальных и финансовых ресурсов.

Становление системы муниципального финансового контроля Тверской области связано с рядом событий. Так, первым органом внешнего муниципального финансового контроля на территории Тверской области стала Контрольно-счетная палата Тверской городской Думы (с 2011 года – Контрольно-счетная палата города Твери). Решение о ее создании было принято в конце 1996 года, а 2 июля 1997 года было утверждено Временное положение о ней. Практическую деятельность палата начала осуществлять с августа 1998 года. Примечательный факт: Контрольно-счетная палата Тверской городской Думы стала одним из учредителей Союза муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации в мае 2002 года.

Принятие Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – **Закон № 131-ФЗ**) [1] способствовало дальнейшему развитию внешнего муниципального финансового контроля в Тверской области. Контрольно-счетные органы муниципальных образований (далее – **МКСО**) вошли в структуру органов местного самоуправления как постоянно действующие органы внешнего муниципального финансового контроля. В частности, в числе первых были созданы МКСО в Западнодвинском (27.12.2004 г.), Бежецком (30.12.2004 г.), Зубцовском (29.03.2005 г.), Торопецком (26.08.2005 г.) и Калязинском (25.01.2006 г.) районах Тверской области.

В 2004–2010 годах МКСО в основном образовывались при законодательных (представительных) органах местного самоуправления. Большая их часть не имела штатных сотрудников, которые, как правило, назначались из числа депутатов и иных лиц, работающих на не постоянной основе. Результативность деятельности таких МКСО оставляла желать лучшего. Только Контрольно-счетная палата Тверской городской Думы и Контрольно-счетная палата Собрании депутатов Зубцовского района располагали в то время достаточным количеством штатных сотрудников для надлежащего выполнения функций по осуществлению внешнего финансового контроля.

Важную роль в развитии системы внешнего государственного и муниципального внешнего финансового контроля Тверской области сыграло создание регионального объединения контрольно-счетных органов. Так, 9 марта 2010 года было принято решение

об учреждении Ассоциации органов внешнего финансового контроля Тверской области (далее – **Ассоциация**). Ее учредителями выступили контрольно-счетная палата Законодательного Собрания Тверской области, 2 МКСО и представительные органы 11 муниципальных образований, в составе которых созданы органы внешнего финансового контроля. Основные задачи Ассоциации: содействие формированию и развитию системы муниципального финансового контроля; обеспечение взаимодействия между органами внешнего финансового контроля Тверской области; координация совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий; защита прав и законных интересов членов Ассоциации; организация конференций, семинаров и иных мероприятий по вопросам внешнего финансового контроля, бюджетного процесса и бюджетного устройства; содействие в повышении квалификации сотрудников органов внешнего финансового контроля.

По состоянию на 1 января 2011 года система внешнего муниципального финансового контроля Тверской области выглядела следующим образом. МКСО были созданы в одном городском округе и 14 муниципальных районах (34,9% от общего числа городских округов и муниципальных районов региона). 3 МКСО имели статус юридического лица, 12 МКСО действовали в составе представительного органа муниципального образования, при этом 4 КСО не имели сотрудников, работающих на постоянной основе. Общая штатная численность сотрудников МКСО составляла 27 единиц. Характерная особенность того периода – отсутствие на федеральном уровне детального регулирования вопросов организации и деятельности МКСО, единого подхода к определению их статуса и статуса сотрудников.

Дальнейшее развитие системы внешнего финансового контроля Тверской области началось после принятия Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – **Федеральный закон № 6-ФЗ**) [2]. Вслед за ним был принят закон Тверской области от 29.09.2011 № 50-ЗО «Об отдельных вопросах организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Тверской области» (далее – **Закон № 50-ЗО**). В нем, в частности, определено, что МКСО, помимо полномочий, установленных федеральными законами, принимает участие в разработке проектов муниципальных правовых актов, направленных на совершенствование бюджетного процесса, порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом; организует и осуществляет контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования муниципального имущества.

В практической деятельности МКСО было немало трудностей как объективного, так и субъективного характера. Но в результате целенаправленной работы Ассоциации и Контрольно-счетной палаты Тверской области при содействии Правительства и депутатов Законодательного Собрания Тверской области в 2012–2015 годах удалось решить вопросы по обеспечению надлежащего функционирования МКСО. Динамика развития этого процесса представлена в **таблице 1**.

Таблица 1.

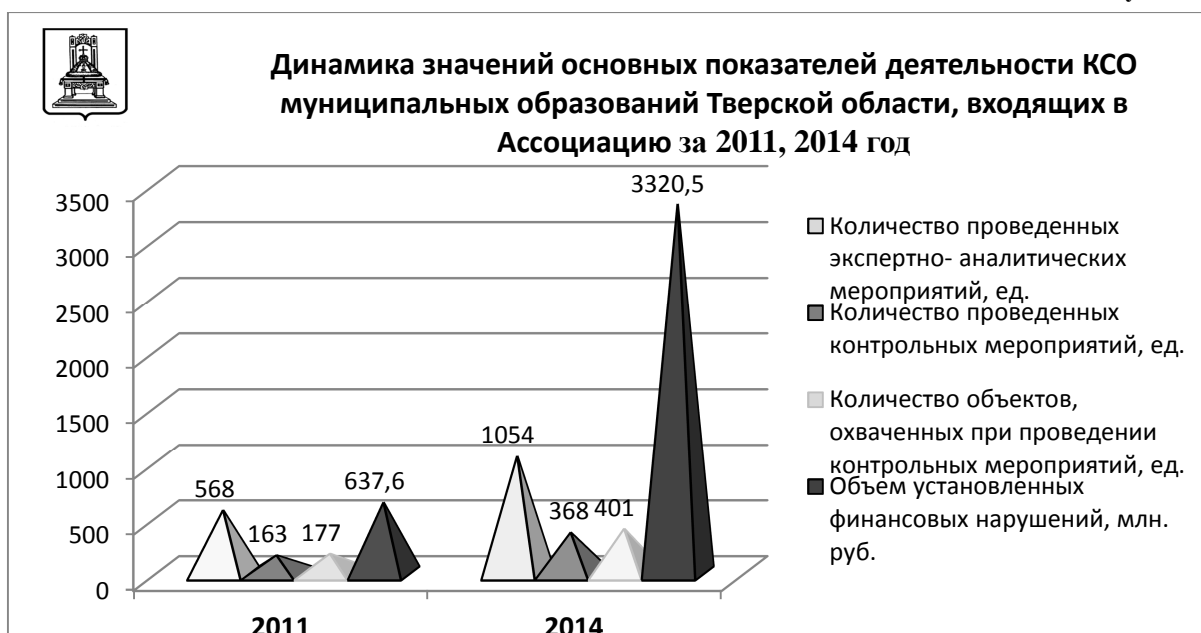
Всего		Городские округа		Муниципальные районы		Городские и сельские поселения	
Кол-во КСО, наделенных правами юр. лица, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО в составе представительных органов, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО, наделенных правами юр. лица, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО в составе представительных органов, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО, наделенных правами юр. лица, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО, в составе представительных органов, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО, наделенных правами юр. лица, штат. числ./факт. числ. (ед.)	Кол-во КСО в составе представительных органов, штат. числ./факт. числ. (ед.)
на 01.01.2015 года							
19 36/32	23 54/38	1 1/1	5 27/22	17 33/29	17 25/14	1 2/2	1 2/2
на 01.01.2014 года							
18 34/27	21 51/43	1 1/1	4 23/21	16 31/24	16 26/20	1 2/2	1 2/2
на 01.01.2013 года							
11 34/23	16 51/39	0	2 16/15	10 32/21	13 33/22	1 2/2	1 2/2
на 01.01.2012 года							
3 8/7	10 28/26	0	1 14/14	3 8/7	8 12/10	0	1 2/2

В 2012–2015 гг. количество МКСО увеличилось с 13 до 42, количество МКСО, имеющих статус юридического лица, с 3 до 19, фактическая численность сотрудников МКСО – с 33 до 70 человек, количество соглашений о передаче полномочий внешнего муниципального финансового контроля городскими и сельскими поселениями КСО муниципальных образований (далее – **Соглашения о передаче полномочий**) – с 73 до 181.

Удалось также урегулировать вопрос статуса сотрудников МКСО. В июне 2012 года были внесены изменения в закон Тверской области от 09.11.2007 № 121-ЗО «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области», и Реестр должностей муниципальной службы дополнен должностями для обеспечения исполнения полномочий МКСО.

В 2012–2015 гг. количество МКСО - членов Ассоциации увеличилось с 26 до 34, из которых 16 имели статус юридического лица. Произошло существенное улучшение основных показателей деятельности КСО муниципальных образований, входящих в Ассоциацию. Динамика значений основных показателей деятельности МКСО - членов Ассоциации, которая во многом способствовала внедрению стандартов внешнего муниципального финансового контроля; ориентации экспертно-аналитической на эффективность реализации муниципальных программ; организации взаимодействия МКСО с правоохранительными, контрольными и надзорными органами; повышению квалификации сотрудников МКСО; информационно-техническому сопровождению деятельности МКСО, представлена на **рисунке 1**.

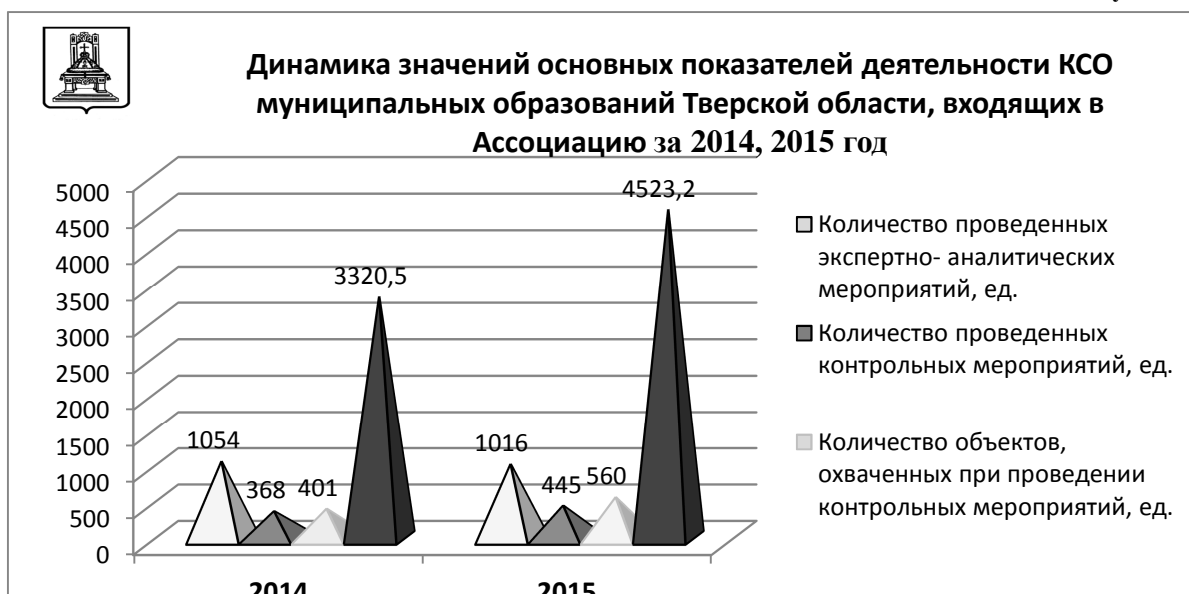
Рисунок 1.



19 декабря 2014 года, учитывая произошедшие изменения в федеральном законодательстве и преимущества образования регионального объединения КСО не в форме юридического лица, по предложению КСП Тверской области Общим Собранием членов Ассоциации было принято решение о ликвидации Ассоциации и создании Совета контрольно-счетных органов при Контрольно-счетной палате Тверской области (далее – **Совет КСО**). Совет КСО – совещательный орган, образованный в целях повышения качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности, эффективности внешнего государственного и муниципального финансового контроля в рамках организации взаимодействия между Контрольно-счетной палатой Тверской области и МКСО региона.

По состоянию на 1 января 2016 года в состав Совета КСО входили 33 из 43 МКСО, созданных в Тверской области. В 2015 году отмечен рост основных показателей деятельности МКСО (рисунок 2).

Рисунок 2.



Более подробно значения основных показателей деятельности МКСО-членов Совета за 2015 год представлены в **таблице 2**.

Таблица 2.

№ п/п	Наименование показателя, единица измерения	Значение показателя
1	Проведено контрольных мероприятий, ед.	445
2	Проведено экспертно-аналитических мероприятий, ед.	1016
3	Количество совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных с органами государственного и муниципального финансового контроля и правоохранительными органами, ед.	16
4	Количество объектов, охваченных при проведении контрольных мероприятий, ед.	560
5	Установлено финансовых нарушений, млн. руб., (без неэффективного использования бюджетных средств)	4244,1
6	в том числе нецелевого использования бюджетных средств, млн. руб.	16,2
7	Установлено неэффективного использования бюджетных средств, млн. руб.	279,1
8	Подготовлено экспертных заключений, ед.	1125
9	Количество законов и иных нормативных правовых актов, принятых с учетом замечаний и предложений контрольно-счетного органа, ед.	513
10	Количество направленных представлений и предписаний, ед.	180
11	Количество направленных в органы государственной власти и органы местного самоуправления информационных материалов и предложений по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, ед.	1043
12	Количество материалов, направленных в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы, ед.	78
13	Количество возбужденных по материалам КСО уголовных дел, ед.	3
14	Количество возбужденных по материалам КСО административных производств, ед.	2

Следует также отметить, что в 2015 году более 20 сотрудников МКСО прошли обучение по программам повышения квалификации, что в СМИ (в периодической печати, на радио и телевидении, в сети Интернет), где реализуется один из важнейших принципов деятельности органа внешнего финансового контроля – гласность, было размещено 762 материала, отражающих работу МКСО.

Важную роль играет разработка и внедрение в практику деятельности МКСО стандартов внешнего муниципального финансового контроля, методик проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Так, общее количество подготовленных методических материалов составило 35, в том числе 29 стандартов деятельности МКСО.

В целом система внешнего муниципального финансового контроля Тверской области обеспечивает контроль за использованием материальных и финансовых ресурсов муниципалитетов в соответствии с действующим законодательством. В то же время имеются проблемы, которые усложняют выполнение возложенных на МКСО задач. В частности, большая часть МКСО еще не обладают организационной и функциональной независимостью. Ситуацию с созданием МКСО в Тверской области по состоянию на 1 января 2016 года характеризует информация, представленная в **таблице 3**.

Таблица 3.

№ п/п	Наименование показателя	Количество муниципальных образований	Муниципальных образований, имеющих КСО
1	Муниципальных образований в Тверской области, в том числе:	375	43

№ п/п	Наименование показателя	Количество муниципальных образований	Муниципальных образований, имеющих КСО
1.1	городских округов	7	6
1.2	муниципальных районов	36	35
1.3	городских и сельских поселений	332	2
2	Городских и сельских поселений, имеющих КСО или заключивших соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля с КСО муниципальных районов	216	2

На территории Тверской области не в полной мере реализованы положения Федерального закона № 6-ФЗ в части создания КСО в городских округах и муниципальных районах: они отсутствуют в двух муниципальных образованиях. Кроме того, соглашения о передаче полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля не заключили 116 городских и сельских поселений (34,9% от их общего количества). Из 43 созданных на территории Тверской области МКСО только 20 являются юридическими лицами, а 23 – образованы в составе представительных органов местного самоуправления.

Анализ свидетельствует, что сформированные МКСО в основном имеют штатную численность сотрудников, недостаточную для эффективной реализации возложенных полномочий. Информация об этом по состоянию на 1 января 2016 года представлена в **таблице 4.**

Таблица 4.

№ п/п	Наименование показателя	Значение показателя
1	Количество КСО муниципальных образований Тверской области, штатная численность сотрудников которых ограничивается 1 ед.	22
2	Количество КСО муниципальных образований Тверской области, имеющих штатную численность сотрудников 2 ед.	14
3	Количество КСО муниципальных образований Тверской области, имеющих штатную численность сотрудников 3 ед. и более	7
4	Количество штатных должностей сотрудников КСО муниципальных образований Тверской области, чел.	82
5	Фактическое количество сотрудников КСО муниципальных образований Тверской области, чел.	67
6	Количество КСО муниципальных образований Тверской области, в которых фактически отсутствуют сотрудники, ед.	6

Следует также отметить, что в течение 2015 года штатная численность сотрудников МКСО в рамках проводимой оптимизации уменьшилась с 90 до 82 единиц. Фактически замещается только 81,7% штатных должностей МКСО – 67 из 82 единиц.

Еще один важный момент. Как известно, в целях реализации права граждан на доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления МКСО обязаны обеспечить открытость такой информации. Регулирование данного вопроса осуществляется Федеральным законом № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также другими нормативными правовыми актами. В результате проведенного в декабре 2015 года анализа сведений, содержащихся на сайтах МКСО, входящих в Совет КСО, установлено следующее:

- 27 МКСО (более 80% входящих в Совет КСО) имеют собственный сайт или страницу на официальном сайте муниципального образования. При этом 6 МКСО имеют собственные сайты, 21 МКСО – страницу на официальном сайте муниципального образования. 5 МКСО не имеют собственных сайтов и страниц на официальных сайтах муниципальных образований;

- полностью соответствуют требованиям законодательства по размещению информации только 9 сайтов и страниц МКСО (27,3%), 14 сайтов и страниц МКСО (44%) соответствуют этим требованиям не в полной мере, 4 сайта и страницы МКСО (13%) требованиям законодательства не соответствуют, периодическую актуализацию сведений, размещенных на собственных сайтах и страницах, осуществляют 16 МКСО (59,3%) из 27 подвергнутых анализу.

Вышеизложенные проблемы существенно затрудняют реализацию положений Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона № 6-ФЗ, закона № 50-ЗО по организации внешнего муниципального финансового контроля, а также исполнение МКСО обязанностей и полномочий, предусмотренных законодательством. Основная причина – нехватка денежных средств местных бюджетов, не позволяющая создать КСО в ряде муниципальных районов и городских округов Тверской области, увеличить численность сотрудников МКСО для более эффективной реализации ими своих полномочий; осуществлять в рамках реализации Соглашений о передаче полномочий предоставление обратных трансфертов из бюджетов городских и сельских поселений бюджетам муниципальных районов; обеспечить создание, надлежащее наполнение и актуализацию сайтов (страниц) МКСО в сети Интернет. Говоря об этом, надо учитывать, что Федеральные законы № 6-ФЗ и № 131-ФЗ окончательно не решили проблему функциональной и организационной независимости МКСО. В частности, по-прежнему отсутствуют четкие нормы, предусматривающие обязательность наличия в муниципальных районах (городских округах) органов внешнего финансового контроля, обладающих штатной численностью, обеспечивающей выполнение возложенных полномочий в полном объеме.

В связи с этим необходимо выделить следующие основные направления деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области и Совета КСО по дальнейшему развитию системы внешнего муниципального финансового контроля Тверской области:

- оказание содействия в создании и развитии МКСО, в том числе по установлению штатной численности, необходимой для реализации возложенных полномочий;

- разработка и внедрение стандартов внешнего муниципального финансового контроля, определяющих обязательные принципы, характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления МКСО возложенных полномочий;

- осуществление в соответствии с установленными полномочиями контроля реализации на территории Тверской области положений Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- обеспечение публичности представления информации о деятельности контрольно-счетных органов Тверской области на официальных интернет-сайтах, в печатных и электронных СМИ;

- ориентация контрольной и экспертно-аналитической деятельности на эффективность реализации муниципальных программ;

- внедрение в практику работы МКСО новых методов и форм проведения внешнего аудита;

- укрепление взаимодействия МКСО с органами государственной власти Тверской области, правоохранительными, контрольными и надзорными органами, Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, Союзом муниципальных контрольно-счетных органов.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс.