**Выступление на круглом столе «Организационные основы местного самоуправления: система органов местного самоуправления и формы участия населения в местном самоуправлении» 25.01.2022**

Все мы знаем, что в 2021 году были внесены существенные изменения в Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», которые **усилили правовой статус контрольно-счетных органов муниципальных образований**.

Иван Николаевич Цецерский в одном из своих выступлений обратил внимание, что «в связи с внесенными изменениями контрольно-счетные палаты **становятся самостоятельными органами муниципального контроля** за формированием и исполнением бюджетов разных уровней, законным и эффективным использованием бюджетных средств, выполнением целевых программ и национальных проектов, управлением муниципальным имуществом».

В связи с этим, хотелось бы остановиться на вопросе правового регулирования деятельности КСО в новом законе о местном самоуправлении.

В статье 14 законопроекта в структуру органов местного самоуправления включен **контрольно-счетный орган муниципального образования**, однако в соответствии с п. 2 ст. 14 наличие данного органа **не является обязательным**.

Статья 24 законопроекта наделяет представительный орган муниципального образования **правом создания контрольно-счетного органа** муниципального образования в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля.

***Мы предлагаем*** *скорректировать данные нормы, а именно:*

*В статье 14 предусмотреть, что* ***в городских округах и муниципальных округах в структуре органов местного самоуправления является обязательным наличие контрольно-счетного органа.***

*Пункт 1 статьи 24 изложить в следующей редакции:*

*«В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля* ***представительный орган муниципального образования******образует*** *контрольно-счетный орган муниципального образования» и дополнить его предложением:*

***«На внутригородских территориях*** *(внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения вопрос об осуществлении внешнего муниципального финансового контроля* ***решается законами соответствующих городов федерального значения»****.*

Приведем аргументацию озвученных предложений.

1. Общие положения об осуществлении внешнего муниципального финансового контроля определяются Бюджетным кодексом РФ, главным документом, регулирующим организацию бюджетного процесса и бюджетных отношений, в том числе на муниципальном уровне.

Бюджетный Кодекс устанавливает, что:

* Муниципальный финансовый контроль подразделяется на **внешний** и внутренний. Внешний контроль осуществляется КСО.
* Представительные органы **формируют и определяют правовой статус** КСО.

Кроме того, нормами БК РФ предусмотрена необходимость проведения внешней проверки отчета об исполнении местного бюджета, которая возложена на муниципальный КСО. При этом, предусмотрена возможность передачи полномочий субъектовым КСО.

Таким образом, на муниципальном уровне **есть два варианта – либо создание КСО, либо передача полномочий** органов внешнего муниципального контроля, в объеме, предусмотренном БК РФ.

**Вариант не создания КСО и не передачи его полномочий**, возможный по мнению глав некоторых муниципальных образований, **является несоблюдением требований БК РФ** и федерального законодательства.

1. Возвращаясь к истории внесения нормы о передаче полномочий хотим отметить, что наибольшие споры в вопросе обязательности создания КСО на муниципальном уровне вызывала целесообразность их создания в таких муниципальных образованиях, как **городские и сельские поселения**, которые зачастую не видели в этом пользы по причинам дотационности бюджетов, минимальных размерах собственных доходов и имущества и т.д.

Нормы о возможности передачи полномочий первоначально вносились как раз для того, чтобы дать **возможность городским и сельским поселениям** выполнить требования БК РФ в случае не создания КСО путем передачи его полномочий.

Эта позицию была понятна, поскольку если обратиться к цифрам:

По состоянию на 01.01.2021 года **общее количество муниципальных образований** насчитывалось **20294**.

Количество **городских округов и муниципальных районов** **в общем количестве составляет всего 2246** или **около 11 %.**

Основа предстоящей реформы – это **укрупнение территорий муниципалитетов** и сокращение их общего количества: от более чем 20 тыс. до ориентировочно 3 тыс.[[1]](#footnote-1).

Таким образом, если муниципальные районы трансформируются в муниципальные округа и включат в себя городские и сельские поселения, которые расположены на их территории, то количество муниципальных образований после реализации предлагаемых изменений должно приблизится к количеству существующих сегодня городских округов и муниципальных районов.

При этом, по состоянию на 01.01.2021 КСО уже созданы в **95%** **городских округов** и **85% муниципальных районов**. Эти цифры показывают общую **востребованность деятельности КСО в данных типах муниципальных образований**.

1. На наш взгляд, **передача полномочий внешнего муниципального финансового контроля в городских и муниципальных округах нецелесообразна**, поскольку ослабляет функцию независимого контроля.

Во-первых, полномочия передаются частично, в объеме, предусмотренном БК РФ ***(и это в лучшем случае!!!)***, а не Законом 6-ФЗ. Это касается в основном вопросов формирования и исполнения бюджета, а **вопросы управления имуществом и земельными ресурсами, кадровая и экономическая политика, социальные проблемы, выявление доходных источников при этом выпадают из зоны внимания внешнего контроля.**

Во-вторых, необходимо отметить, что **в Кодексе об административных правонарушениях предусмотрены статьи, по которым составляются протоколы муниципальными КСО**. При передаче полномочий, право составления проколов за данные нарушения к субъектовым КСО не переходит, а это означает, что **органы местного самоуправления просто уходят от ответственности** по ряду административных правонарушений.

1. Сегодня мы рассматриваем изменения связанные с организацией деятельности органов местного самоуправления.

Эти **изменения направлены на повышение эффективности муниципального управления**.

С этой целью, считаем, что **роль КСО** в системе муниципального управления **должна быть усилена**, учитывая тот факт, что органы внешнего муниципального финансового контроля осуществляют **не только контрольную функцию**. Их деятельность направлена на содействие повышению эффективности муниципального управления, предупреждение негативных последствий для муниципального образования, оценку реализуемости стратегических целей развития, повышение эффективности использования муниципальных ресурсов и т.д.

30.01.2020 г. Президент России В.В. Путин в своем выступлении на заседании Совета по развитию местного самоуправления отметил, что **муниципальный уровень власти является самым близким уровнем публичной власти к населению**, деловое партнерство муниципалитетов и региона - это основа и гарантия выполнения планов по повышению качества жизни граждан.

По оценкам специалистов **около трети расходов всех национальных проектов идет именно через муниципальный уровень.**

В случае передачи полномочий, органы местного самоуправления теряют такой **важный инструмент управления как контроль**, а также возможность влиять на повышение эффективности управления муниципальными ресурсами и принятие управленческих решений.

Недопустимо оставлять муниципальный уровень без внешнего финансового контроля, более того, считаем, что его необходимо развивать и усиливать.

И сегодня у нас есть такая возможность, совместно выработать и принять изменения в части усиления роли и статуса КСО.

**Предлагаемые изменения в законопроект**

*Таким образом, предлагаем установить законом о местном самоуправлении обязательность создания контрольно-счетного органа в городских и муниципальных округах, предоставив решение этого вопроса в городах федерального значения самим субъектам РФ.*

|  |  |
| --- | --- |
| Редакция проекта ФЗ первоначальная | Предлагаемая редакция |
| Статья 14. Структура органов местного самоуправления2. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным. | Статья 14. Структура органов местного самоуправления2. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации является обязательным. ***В городских округах и муниципальных округах в структуре органов местного самоуправления является обязательным наличие контрольно-счетного органа.*** |
| Статья 24. Контрольно-счетный орган муниципального образования1. В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. | Статья 24. Контрольно-счетный орган муниципального образования1. В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования ***образует*** контрольно-счетный орган муниципального образования. ***На******внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения вопрос об осуществлении внешнего муниципального финансового контроля решается законами соответствующих городов федерального значения.*** |

1. Данные Центра прикладных исследований и программ (Неправительственная организация) [↑](#footnote-ref-1)