

Передача полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на региональный уровень: факторы и риски

СЛАЙД 1

Уважаемые коллеги!

СЛАЙД 2

В Союзе муниципальных контрольно-счетных органов большое беспокойство вызывает тенденция ликвидации контрольно-счетных палат в крупных муниципальных образованиях и передачи их полномочий региональным контрольно-счетным органам. Например, в Чувашской Республике ликвидированы все муниципальные палаты, в Липецкой области – происходит ликвидация крупных муниципальных палат, например, в Ельце, втором по величине городе субъекта. Аналогичные тенденции в Челябинской и Мурманской областях, в Ямало-Ненецком автономном округе.

Самый свежий пример – Тульская область, в которой принято решение о ликвидации всех муниципальных палат, включая палату административного центра – города Тулы в составе 25-ти профессиональных специалистов.

СЛАЙД 3

Напомню, что одна из главных целей создания Союза муниципальных контрольно-счетных органов – это представление и защита общих профессиональных интересов муниципальных КСО, а также выработка совместных предложений по развитию системы внешнего финансового контроля и совершенствованию законодательства в данной сфере.

В сложившейся ситуации мы не можем оставаться в стороне и должны объединить свои усилия, чтобы остановить данные процессы.

СЛАЙД 4

По закону инициатива о передаче полномочий внешнего муниципального финансового контроля должна исходить от представительных органов муниципальных образований. На практике мы видим, что это не так.

По имеющейся у нас информации, решения о передаче полномочий и ликвидации муниципальных КСО принимаются преимущественно в «политических» целях, по указанию «сверху», без учета каких-либо критериев и условий: например, статуса муниципального образования, объемов бюджета и т.д. Также не учитывается и наличие в муниципальных палатах уже сложившегося коллектива специалистов высокопрофессионального уровня.

СЛАЙД 5

По нашему мнению, тенденция ликвидации контрольно-счетных палат в крупных муниципальных образованиях нецелесообразна и нарушает сбалансированность и единообразие системы внешнего финансового контроля.

Не стоит забывать, что есть муниципальные образования, у которых объем бюджетов превышает бюджеты отдельных областей и даже республик. А некоторые субъекты нацелены на ликвидацию палат даже в таких муниципальных образованиях.

Союз МКСО отстаивает позицию, предусматривающую обязательное наличие муниципальных палат в крупных муниципалитетах, таких как городские и муниципальные округа.

СЛАЙД 6

Поясню почему.

Федеральным законом 6-ФЗ определены полномочия контрольно-счетных органов муниципальных образований – 12 основных и иные.

СЛАЙД 7

На сегодняшний день в подавляющем большинстве случаев региональными КСО переданные им полномочия осуществляются в объеме, предусмотренном Бюджетным кодексом: экспертиза проекта бюджета, внешняя проверка отчета об исполнении бюджета. Хотя, частичное исполнение полномочий не соответствует нормам Федерального закона 6-ФЗ.

В итоге не реализуется, например, такое важное полномочие, как экспертиза муниципальных правовых актов, а также муниципальных программ, которые напрямую связаны с реализацией национальных (региональных) проектов и государственных программ, имеющих стратегически важное значение для каждого муниципального образования и региона в целом.

Кроме того, представительные органы и главы муниципальных образований теряют такой важный инструмент управления, как оперативный контроль за использованием муниципальных ресурсов, то есть средств и имущества, которые имеются у всех крупных муниципальных образований.

СЛАЙД 8

Контрольно-счетный орган субъекта не всегда знает и учитывает местную специфику конкретного муниципального образования.

Удаленность региональных КСО от большинства муниципалитетов приводит к тому, что проверки проводятся в основном «камерально», что не способствует повышению качества муниципального финансового контроля.

Региональные палаты исполняют только контрольные функции. Реализация таких ключевых составляющих миссии КСО, как «партнёр» и «консультант», направленных на принятие мер превентивного характера, не предусмотрена.

Неурегулированным остается и вопрос подотчетности контрольно-счетного органа субъекта РФ представительному органу муниципального образования.

СЛАЙД 9

Хочу отметить, что первоначально возможность передачи полномочий внешнего муниципального финансового контроля предусматривалась для таких муниципальных образований, как городские и сельские поселения.

Эта норма вносилась для того, чтобы дать возможность городским и сельским поселениям выполнить требования Бюджетного кодекса, передав свои полномочия на уровень более крупных муниципалитетов.

СЛАЙД 10

В декабре 2018 года в Закон 6-ФЗ были внесены изменения о возможности передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля всеми муниципальными образованиями на уровень субъекта РФ.

После этих изменений возник главный проблемный вопрос – в каких случаях и при каких условиях муниципальным образованиям целесообразно создавать собственный контрольно-счетный орган, а при каких передавать полномочия.

Как я уже отметил, на сегодняшний день решения о передаче полномочий и ликвидации муниципальных КСО принимаются в отсутствие каких-либо правовых или методических обоснований.

Такая практика разрушает сложившуюся и выстроенную годами систему внешнего муниципального финансового контроля, не формируя при этом абсолютно никакого понимания о дальнейших векторах ее развития.

СЛАЙД 11

Теперь рассмотрим новый важный документ – Федеральный закон 33-ФЗ, который был принят в марте этого года.

СЛАЙД 12

Мы знаем, что статьей 32 определены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

В первой части данной статьи закреплены полномочия, которые реализуются непосредственно органами местного самоуправления и не подлежат перераспределению с органами государственной власти субъекта.

К таким полномочиям отнесено и осуществление муниципального финансового контроля.

СЛАЙД 13

Согласно статье 265 Бюджетного Кодекса к муниципальному финансовому контролю относится как внутренний, так и внешний муниципальный финансовый контроль. Внешний осуществляется контрольно-счетными органами муниципальных образований.

Таким образом, на основании Закона 33-ФЗ осуществление муниципального финансового контроля, как внешнего, так и внутреннего, должно осуществляться непосредственно органами местного самоуправления, и передача таких полномочий на уровень субъекта недопустима.

СЛАЙД 14

Формулировки Закона 33-ФЗ вступают в противоречие с отдельными нормами Федерального закона 6-ФЗ в части передачи полномочий муниципальных КСО: в законе 6-ФЗ предусмотрено право передавать полномочия внешнего муниципального финансового контроля на уровень субъекта, а в законе 33-ФЗ, как я уже сказал, муниципальный финансовый контроль, должен осуществляться непосредственно органами местного самоуправления, в том числе муниципальными контрольно-счетными органами.

СЛАЙД 15

Учитывая, что изменения, проводимые в рамках Федерального закона 33-ФЗ, ведут к укрупнению муниципалитетов и сокращению их количества, по мнению Союза МКСО, необходимо не ликвидировать, а наоборот развивать внешний муниципальный финансовый контроль в городских и муниципальных округах. И это в интересах не только муниципалитетов, но и субъектов.

СЛАЙД 16

Региональные контрольно-счетные органы путем конструктивного взаимодействия, в том числе проведения совместных и параллельных мероприятий, могут задействовать палаты городских и муниципальных округов в деятельности по контролю средств регионального бюджета, предоставляемых муниципальным образованиям.

Такое взаимодействие позволит создать более эффективную систему внешнего финансового контроля на территории как субъектов Российской Федерации, так и всей страны!

И такой опыт есть во многих регионах, например, в Краснодарском, Ставропольском краях, в Волгоградской области.

СЛАЙД 17

На основании всего вышесказанного в Союзе МКСО по вопросу передачи полномочий муниципальных КСО сформулирована следующая позиция:

- 1) Ликвидация контрольно-счетных органов в крупных муниципальных образованиях, таких как городские и муниципальные округа, нецелесообразна.
- 2) Необходимо внесение изменений в Федеральный закон 33-ФЗ, закрепляющих обязательность создания контрольно-счетных органов в городских и муниципальных округах.

СЛАЙД 18

3) Развитие взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов РФ с муниципальными палатами, проведение совместных мероприятий, оказание поддержки в части методологической помощи и профессионального развития приведет к повышению качества внешнего финансового контроля.

4) Требуется выработка единых критериев и подходов для тех случаев, когда принятие представительным органом решения о передаче полномочий внешнего муниципального финансового контроля на уровень субъекта является целесообразным.