

Система под угрозой: Союз МКСО против ликвидации КСО в крупных муниципалитетах



В последнее время в ряде регионов России наблюдается тревожная тенденция — ликвидация контрольно-счетных органов не только в небольших поселениях, но и в крупных городских округах и муниципальных образованиях, где объемы бюджетных средств, имущества и сложность управления требуют особого внимания. Эти полномочия передаются на уровень субъектов РФ, что ставит под вопрос эффективность, оперативность и прозрачность контроля за расходованием средств местного бюджета. О последствиях этих процессов, позиции Союза муниципальных контрольно-счетных органов и возможных путях укрепления системы внешнего финансового контроля — в интервью **Александра Ивановича Мордвинцева**, председателя Союза МКСО и Контрольно-счетной палаты города Волгограда.

— **Александр Иванович, сегодня в некоторых регионах наблюдается тенденция к ликвидации контрольно-счетных органов не только на уровне городских и сельских поселений, но и на уровне крупных муниципалитетов с последующей передачей их полномочий КСО субъектов РФ. Как вы оцениваете эту практику? И какова в целом позиция Союза МКСО по данному вопросу?**

— На самом деле в Союзе МКСО, и у меня лично, и у моих коллег — руководителей муниципальных палат, большое беспокойство вызывает тревожная тенденция — полное упразднение в крупных муниципальных образованиях отдельных субъектов РФ муниципальных палат и передача их полномочий контрольно-счетным органам субъектов РФ. Такие изменения произошли, например, в Чувашской Республике. Здесь все муниципальные КСО ликвидированы. В Липецкой области также ведется процесс ликвидации крупных муниципальных палат. Например, уже упразднен КСО в городе Ельце — втором по величине городе данного субъекта РФ. Есть информация, что в Тульской области также планируют ликвидировать все муниципальные палаты, включая КСО административного центра — города Тулы, где трудятся 25 профессиональных специалистов.

Напомню, что одна из главных целей создания Союза муниципальных контрольно-счетных органов — это представление и защита общих профессиональных интересов муниципальных КСО в органах государственной власти и органах местного самоуправления, некоммерческих и международных организациях, 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.

По информации, поступающей от наших коллег, решения о передаче полномочий и ликвидации муниципальных КСО принимаются преимущественно для достижения политических целей, по указанию сверху, без учета каких-либо критериев и условий: например, статуса муниципального образования, объемов бюджетных средств, наличия, состава и стоимости муниципального имущества, численности жителей, специфики и особенностей развития муниципального образования... Также не учитывается и наличие в муниципальной палате уже сложившегося коллектива специалистов высокопрофессионального уровня.

Есть даже случаи, когда в Союз МКСО обращаются региональные палаты за содействием в вопросе, как быстрее ликвидировать муниципальные КСО, обойти правовые процедуры, регламентированные нормативными документами, например уставами муниципальных образований. Хотя по закону инициатива должна исходить от представительных органов муниципальных образований. На практике мы видим, что это не так.

Так, недавно одна из региональных палат написала в Союз МКСО обращение, в котором сетовала на невозможность оперативно ликвидировать муниципальное КСО из-за сложившейся судебной практики. При рассмотрении дел по обозначенной тематике суды исходят из того, что ликвидация муниципального КСО изменяет структуру органов местного самоуправления муниципального образования и поэтому требует внесения изменений в его устав. Суды указывают, что согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, а в настоящее время — Федеральному закону № 33-ФЗ изменения в устав муниципального образования должны выноситься на публичные слушания. При несоблюдении установленной процедуры решение органов местного самоуправления о ликвидации КСО противоречит законодательству.

На основе судебной практики только представительный орган муниципального образования наделен правом образования муниципального КСО. Соответственно, инициатива органов государственной власти субъекта РФ о ликвидации муниципального КСО может побудить представительный орган МО к принятию соответствующих решений, но они должны пройти процедуру публичных слушаний с участием жителей муниципального образования.

Несмотря на то что результаты публичных слушаний носят рекомендательный характер, тем не менее они подлежат обязательному рассмотрению представительным органом муниципального образования при решении вопроса об изменении структуры органов местного самоуправления и ликвидации КСО. Таким образом, ликвидация муниципального КСО без учета мнения жителей муниципального образования недопустима.

— На ваш взгляд, каковы последствия ликвидации муниципальных палат и передачи их полномочий региональным КСО?

— Последствия совсем нерадужные. По мнению Союза МКСО, ликвидация контрольно-счетных палат в крупных муниципальных образованиях является контрпродуктивной мерой, поскольку проводится без достаточных оснований и единых критериев. Такие действия нарушают принципы сбалансированности и единообразия в системе органов внешнего финансового контроля на территории различных субъектов РФ, ослабляя общий механизм обеспечения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств на местном уровне.

Наибольший деструктивный эффект наблюдается в отношении крупных муниципальных образований: городских и муниципальных округов, муниципальных районов с собственными доходами и имуществом. Не стоит забывать, что есть муниципалитеты — административные центры, у которых объем бюджетов превышает бюджеты отдельных областей и даже республик. А некоторые субъекты РФ нацелены на ликвидацию палат даже в таких муниципальных образованиях.

Союз МКСО отстаивает позицию, предусматривающую обязательное создание и функционирование муниципальных палат в крупных муниципальных образованиях, таких как городские и муниципальные округа. Поясню почему. [Федеральным законом № 6-ФЗ](#) определены полномочия, которые осуществляет муниципальный КСО — 12 основных и иные.

В подавляющем большинстве случаев на сегодняшний день региональными КСО переданные им полномочия осуществляются в объеме, предусмотренном Бюджетным кодексом: экспертиза проекта бюджета, внешняя проверка отчета об исполнении бюджета. При этом частичное исполнение полномочий не соответствует нормам Федерального закона № 6-ФЗ.

В итоге не реализуется, например, такое важное полномочие внешнего МФК, как экспертиза муниципальных правовых актов, особенно нормативного характера. Выпадают из зоны контроля и муниципальные программы, которые напрямую связаны с реализацией национальных (региональных) проектов и государственных программ, имеющих стратегически важное значение для каждого муниципального образования и региона в целом. Практика показывает, что зачастую именно с подачи контрольно-счетного органа муниципальные правовые акты дорабатываются с целью предотвращения возможных рисков негативных последствий для бюджетов и имущества муниципальных образований. Кроме того, при передаче полномочий внешнего муниципального финансового контроля 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.

Необходимо учитывать, что удаленность региональных КСО от большинства муниципалитетов приводит к практике камеральных проверок, что не способствует

повышению качества муниципального финансового контроля и, соответственно, муниципального управления в целом.

Кроме того, отсутствие глубокого понимания местной специфики каждого муниципалитета со стороны региональных КСО препятствует применению рискориентированного подхода к планированию мероприятий. Без учета особенностей бюджетной политики, социально-экономической ситуации и структуры расходов на местах контрольные мероприятия становятся формальными и не всегда целесообразными.

Выездные мероприятия региональных палат в муниципалитеты раз в год — это контрольная функция. Реализация таких ключевых составляющих миссии КСО, как партнер и консультант, направленных на выработку и принятие мер превентивного характера, не предусмотрена.

Неурегулированным остается и вопрос подотчетности КСО субъекта РФ представительному органу муниципального образования. Поскольку в соответствии с Федеральным законом № 6-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта РФ подотчетен исключительно законодательному органу субъекта РФ.

— Если возникает столько проблем, то зачем вообще в законодательство включили возможность передавать полномочия муниципальных контрольно-счетных органов региональным КСО?

— Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к истории внесения нормы о передаче полномочий в Федеральный закон № 6-ФЗ. Следует отметить, что первоначально возможность передачи полномочий внешнего муниципального финансового контроля предусматривалась для таких муниципальных образований, как городские и сельские поселения. Мы согласны, что ликвидация КСО в указанных муниципальных образованиях была объективно необходима по причине отсутствия квалифицированных кадров, а также финансовых ресурсов.

Нормы о передаче полномочий ВМФК вносились как раз для того, чтобы дать возможность городским и сельским поселениям выполнить требования Бюджетного кодекса, передав свои полномочия на уровень более крупных муниципалитетов. В 2019 году норма была дополнена положением, предусматривающим в исключительных случаях возможность передачи полномочий по осуществлению ВМФК любыми муниципальными образованиями на уровень субъекта РФ. Данные изменения, не подкрепленные никакими разъяснениями, привели к большим разногласиям и субъективному пониманию проблемного вопроса: 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 без учета каких-либо критериев и условий, в отсутствие каких-либо правовых или методических обоснований. Существующая практика разрушает сложившуюся систему внешнего муниципального финансового контроля, не формируя при этом ни видения, ни направлений ее будущего развития.

— А как регулирует вопросы создания муниципальных палат, передачи полномочий внешнего муниципального финансового контроля на уровень субъекта РФ закон об организации местного самоуправления в муниципальных образованиях.

— Напомню, что в марте текущего года был принят Федеральный закон № 33-ФЗ, который установил обновленную модель организации и осуществления местного самоуправления. К сожалению, в нем пока еще осталась норма из предыдущего Федерального закона № 131-ФЗ, наделяющая представительные органы правом, а не обязанностью создавать КСО.

В то же время [статьей 32](#) Федерального закона № 33-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. В первой части статьи закреплены полномочия, которые реализуются непосредственно органами местного самоуправления и не подлежат перераспределению с органами государственной власти субъекта РФ. К таким полномочиям отнесено и осуществление муниципального финансового контроля.

Согласно [статье 265](#) Бюджетного кодекса внешний муниципальный финансовый контроль также относится к муниципальному финансовому контролю и является контрольной деятельностью КСО муниципальных образований.

Исходя из норм Закона № 33-ФЗ получается, что осуществление муниципального финансового контроля, как внешнего, так и внутреннего, должно осуществляться непосредственно органами местного самоуправления и передача таких полномочий на уровень субъекта РФ недопустима. Кроме того, названный закон предусматривает переход к одноуровневой системе организации местного самоуправления в городских и муниципальных округах.

Анализ положений Закона № 33-ФЗ указывает на то, что при одноуровневой системе создание представительным органом муниципального образования контрольно-счетного органа должно быть обязательным. Такой подход, по нашему мнению, направлен на повышение эффективности органов местного самоуправления, укрепление финансовой основы их деятельности.

Таким образом, 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.

С учетом изменений, вносимых Федеральным законом № 33-ФЗ, которые, помимо прочего, направлены на укрупнение муниципалитетов и сокращение их числа — с более чем 20 тысяч до примерно трех тысяч, Союз МКСО считает, что вместо упразднения КСО, напротив, следует развивать внешний муниципальный финансовый контроль в городских и муниципальных округах. Такой подход будет отвечать интересам не только самих муниципалитетов, но и субъектов РФ.

Так, региональным контрольно-счетным органам путем проведения совместных и параллельных мероприятий целесообразно задействовать палаты городских и муниципальных округов в деятельности по контролю средств регионального бюджета, предоставляемых муниципальным образованием. С нашей точки зрения, такое взаимодействие позволит создать более эффективную систему внешнего финансового контроля на территории как субъектов РФ, так и всей страны. И такой опыт есть во многих регионах. Например, наш коллега, председатель КСП Волгоградской области **Александр Алексеевич Носов** в [статье](#), опубликованной в журнале «Финконтроль», очень подробно и аргументированно рассказал, как взаимодействие региональных и муниципальных КСО делает систему внешнего государственного финансового контроля более эффективной.

— Союз МКСО предпринимает какие-то шаги для урегулирования этих вопросов и недопущения тех последствий, о которых вы рассказали?

— Союз активно занимается и далее будет усиливать работу, в том числе на федеральном уровне, по урегулированию рассмотренных выше вопросов.

Председатель правовой комиссии Союза МКСО, председатель КСП Сургута **Владислав Игоревич Жуков** неоднократно выступал на различных мероприятиях с информацией о вопросах передачи полномочий. В том числе озвучивал эту информацию на заседаниях правовой комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ, членом которой он является.

Союз МКСО активную работу ведет и с Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления. Вопрос передачи полномочий мы обсуждали в личных встречах с сопредседателем ВАРМСУ **Ириной Михайловной Гусевой**. К сожалению, пока не удалось прийти к какому-то приемлемому решению.

Тем не менее в Союзе МКСО выработана четкая позиция по вопросу передачи полномочий внешнего финансового контроля, которую мы планируем последовательно довести до всех региональных коллег. Эта позиция основана на четырех ключевых принципах:

- 1. Нецелесообразность ликвидации контрольно-счетных органов** в крупных муниципальных образованиях. Повторю, что местные КСО играют важную роль в обеспечении прозрачности и эффективности использования бюджетных средств. Их упразднение может ослабить систему муниципального контроля, снизить оперативность проверок и уменьшить ответственность перед местным сообществом.
- 2. Необходимость выработки единых критериев и подходов** при принятии решения представительными органами о передаче контрольных полномочий с муниципального уровня на региональный.
- 3. Внесение в Федеральный закон № 33-ФЗ изменений**, закрепляющих обязательность создания КСО в крупных муниципальных образованиях — таких как городские и муниципальные округа. Такие изменения станут гарантией устойчивости и независимости финансового контроля на местном уровне.
- 4. Развитие взаимодействия** между КСО субъектов РФ и действующими муниципальными палатами. Важно наращивать совместную работу: проводить общие мероприятия, оказывать методологическую поддержку, способствовать профессиональному росту сотрудников

муниципальных палат. Это напрямую повысит эффективность системы внешнего финансового контроля как на уровне субъектов, так и в масштабах всей страны.

Решение этих вопросов — дело непростое и небыстрое, но совместными усилиями членов Союза МКСО, через взаимодействие с КСО субъектов РФ, ВАРМСУ, а также непосредственно с главами и представительными органами муниципальных образований, мы надеемся урегулировать сложившуюся ситуацию.

Подготовила О. В. Изутова

Система под угрозой: Союз МКСО против ликвидации КСО в крупных муниципалитетах

Читайте
на сайте:



<http://rufincontrol.ru/online/article/509520/>