

УДК 33

Луковцев Иван Дмитриевич

главный специалист

Счетная палата Республики Саха (Якутия)

г. Якутск, Республика Саха (Якутия)

студент

Институт государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

Научный руководитель

Гудков Игорь Валентинович

канд. пед. наук, доцент

Институт государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

Научный руководитель

Прокошин Максим Сергеевич

канд. юрид. наук, доцент, заместитель декана

Институт государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

DOI 10.21661/r-561960

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВНЕШНЕГО
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЯХ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)**

***Аннотация:** в статье затрагиваются вопросы организации внешнего муниципального финансового контроля в муниципальных районах Республики Саха (Якутия), проблемы организации внешнего муниципального финансового контроля, в частности анализируются положения законодательства, связанные с правовым статусом и передачей полномочий Счетной палате РС(Я).*

***Ключевые слова:** внешний муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетные органы.*

В целях эффективного и результативного использования бюджетных средств и поддержания социально-экономического развития региона важно осуществлять внешний финансовый контроль, который подразумевает контроль за законностью и эффективностью использования средств того или иного бюджета, внебюджетных средств, проведение внешней проверки годовых отчетов исполнения бюджетов, соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом, экспертизу нормативно-правовых актов и т. д.

Республика Саха (Якутия) является крупнейшим регионом по занимаемой площади в Российской Федерации, богатым природными ресурсами, где развита промышленность и сельское хозяйство. Якутия разделена по административно-территориальному составу на 36 муниципальных образований, из них 34 муниципальных района (улуса) и 2 городских округа. Муниципальные районы состоят из городских и сельских поселений, общее число которых по состоянию на 01.01.2023 составляет 365. Каждое поселение и муниципальные районы имеют свои бюджеты, которые в свою очередь вместе с государственным бюджетом образуют консолидированный бюджет республики.

На долю муниципальных бюджетов приходится до одной трети всех расходов бюджета республики. В целях поддержания социально-экономического развития территорий муниципальных районов, обеспечения реализации муниципальных программ, эффективного и результативного расходования бюджетных средств необходим внешний муниципальный финансовый контроль, который в настоящий момент охватывает только две трети муниципалитетов. Так, например,

в 2023 году не исполнялись полномочия по внешнему финансовому контролю 14 муниципальных районов с переданными полномочиями 108 поселений или 29,6% от всех муниципалитетов республики с объемом бюджета около 23 млрд. рублей.

Внешний финансовый контроль в основном отсутствует в арктических и северных районах республики, что может привести к допущению неэффективного и безрезультативного использования бюджетных средств.

Органами, осуществляющими внешний финансовый контроль в Республике Саха (Якутия) являются Счетная палата РС(Я) и муниципальные контрольно-счетные органы (далее – КСО), координация деятельности которых на территории республики осуществляется в пределах компетенции созданного Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РС(Я) [6] и Союза муниципальных контрольно-счетных органов республики.

Основными полномочиями внешнего муниципального финансового контроля являются контроль за исполнением местного бюджета, за законностью и эффективностью использования бюджетных средств, экспертиза проектов решений и нормативно-правовых актов о местном бюджете, муниципальных программ, анализ и мониторинг бюджетного процесса, контроль за достоверностью и полнотой представляемых отчетов, внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета, аудит закупок, контроль за муниципальным имуществом и т. д.

Осуществление внешнего муниципального финансового контроля в республике регулируется Бюджетным кодексом РФ [1], Федеральными законами от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ) и от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон №6-ФЗ), Законом РС(Я) от 10.11.2011 976-З №837-IV «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)» (далее – Закон РС(Я) «О Счетной палате РС(Я)»), которыми определены следующие порядки организации внешнего финансового контроля:

– право образования КСО представительным органом муниципального образования предусмотрено пунктом 1 статьи 38 Закона №131-ФЗ, при этом наличие КСО как обязательного органа в структуре органа местного самоуправления не установлено [2];

– законом №6-ФЗ установлено обязательное наличие постоянно действующего органа внешнего муниципального финансового контроля, образуемого представительным органом. Также предусмотрена возможность передачи полномочий по решению представительного органа и на основании заключенного соглашения в случае отсутствия КСО в муниципальном образовании [3]. С марта 2022 года соответствующий порядок передачи полномочий предусмотрен в Законе РС(Я) «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)» [4].

КСО муниципального образования до 01.07.2021 в соответствии с уставом и (или) нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования мог обладать правами юридического лица. Изменениями, внесенными Федеральным законом от 01.07.2021 №255-ФЗ в Закон №6-ФЗ, установлено, что КСО муниципального района, городского округа, обладает правами юридического лица. Из смысла законодательства вытекает, что муниципальные образования должны иметь КСО с правами юридического лица или передать полномочия по внешнему финансовому контролю на основании соглашений Счетной палате РС(Я) в случае отсутствия или фактического неосуществления деятельности созданным КСО.

В республике на 01.12.2023 всего создано 40 муниципальных КСО, в том числе в 34 муниципальных районах, 2 городских округах и 4 городских поселениях, со штатной численностью 94 человека. С правами юридического лица функционируют 22 КСО в муниципальных районах, 2 городских округах и 2 городских поселениях. Не обладают правами юридического лица КСО в 6 муниципальных районах, также в неполной мере осуществляют свою деятельность в связи с отсутствием работников или по иным причинам в 8 муниципальных КСО. Соответственно, не исполнялись полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю в 29,6% муниципалитетах республики,

что является прямым несоблюдением муниципалитетами требований Закона №6-ФЗ. К концу 2023 года внешний муниципальный финансовый контроль не проводился на одной четверти или 25,7% поселений республики из-за отсутствия КСО в муниципальных районах и заключенных соглашений о передаче полномочий Счетной палате РС(Я).

Очевидно, что для выполнения своих полномочий по внешнему финансовому контролю и проведению контрольных мероприятий с выходом на объекты проверок муниципальные КСО должны иметь соответствующее количество квалифицированных работников, а также быть юридически и фактически независимыми. При этом в небольших муниципальных районах работники КСО числятся как сотрудники администрации, материально-техническое обеспечение и бухгалтерское сопровождение ведется напрямую через орган местного самоуправления (ОМС) или их подведомственные учреждения, что может привести к конфликту интересов и необеспечению функциональной независимости КСО.

По итогам анализа работы КСО на расширенной конференции контрольно-счетных органов республики установлено, что количество проведенных мероприятий в разрезе КСО варьируется от 4 до 127. Основную долю нарушений до 60% составляют нарушения при формировании и исполнении бюджетов, что свидетельствует о недостаточной бюджетной дисциплине со стороны главных распорядителей, администраторов и получателей бюджетных средств на местном уровне. Остальные 40% составляют нарушения по ведению бухгалтерского учета и отчетности, при осуществлении муниципальных закупок, в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью и иные нарушения нормативно-правовых актов РФ и РС(Я).

Счетной палатой по итогам осуществления внешнего финансового контроля по переданным полномочиям муниципальных образований установлено, что в большинстве муниципалитетов отсутствуют актуализированные нормативно-правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения и муниципальные программы, не ведутся реестры расходных обязательств, не формиру-

ются сводные годовые доклады о ходе реализации и оценки эффективности муниципальных программ, не приняты нормативы затрат и т. д.

Также имеются отдельные факты несоответствия выполняемых муниципалитетами полномочий стандартам внешнего финансового контроля, в некоторых муниципалитетах результаты проверок отсутствуют или минимальны, так, например, отсутствуют выявленные нарушения в 6 муниципальных КСО по итогам проведенных проверок, не направляются представления/предписания по устранению выявленных нарушений и т. д.

В связи с установленными нарушениями и недостатками, приведенными в отчетах Счетной палаты РС(Я), можно прийти к выводу, что работа некоторых муниципальных органов финансового контроля не отвечает в полной мере требованиям законодательства по осуществлению внешнего финансового контроля или не организована надлежащим образом. Эффективность контроля за расходованием бюджетных средств в муниципалитетах не обеспечена, о чем было также упомянуто в коллегии Прокуратуры РС(Я) по итогам проверок за 2021–2022 годы [7].

В целях приведения правового статуса КСО требованиям законодательства, пунктом 4.1 решения Совета представительных органов муниципальных образований при Государственном Собрании (Ил Тумэн) РС(Я) от 22.12.2022 рекомендовано представительным органам муниципальных образований провести работу по приведению правового статуса, организационно-правовых документов КСО в соответствие с требованиями Закона №6-ФЗ в срок до 31.03.2023 [8].

На момент выхода статьи правовые статусы большинства МКСО не приведены в соответствие с требованиями Закона №6-ФЗ и рекомендациями решения Совета представительных органов муниципальных образований при Государственном Собрании (Ил Тумэн) РС(Я).

Как упоминалось выше по тексту, Законом РС(Я) о Счетной палате предусмотрено право передачи представительными органами муниципальных образований полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В настоящий момент в соответствии с установленным порядком Счетной палатой РС(Я) подписано 14 соглашений о передаче полномочий по

осуществлению внешнего муниципального финансового контроля с 4 муниципальными районами и 10 поселениями, также поступило обращение 1 района. В 2024 году планируется передача полномочий арктическими муниципальными районами и их поселениями.

Одним из причин отсутствия КСО в районах республики являются ограниченность их финансовых и материальных ресурсов, отсутствие в селах и районных центрах доступного и высокоскоростного подключения к сети Интернет и невысокий кадровый потенциал. Следует признать, что по тем же причинам не все действующие муниципальные КСО обеспечивают надлежащий внешний финансовый контроль, требуемый в соответствии с законодательством.

На июль 2023 года числятся вакансии в 8 муниципальных КСО из 40 или 20% преимущественно в арктических и северных районах республики из-за дефицита местных кадров. При этом специалисты из других районов или городов республики не изъявляют желания работать в арктических районах в связи с высокой стоимостью проживания и недостаточным уровнем заработной платы, предлагаемой муниципальными образованиями. Для решения данной проблемы необходимо привести в соответствие с законодательством численность работников муниципальных КСО и предусмотреть финансовое обеспечение по их содержанию, начиная от достойной заработной платы и предоставлением жилья в период работы в случае привлечения работника, не проживающего на территории муниципального образования.

С начала 2023 года Счетной палатой республики проводилась работа по приведению численности работников и должностей КСО в соответствие с требованиями Закона №6-ФЗ. По предложению Счетной палаты количество сотрудников в каждом КСО предлагается рассчитывать исходя из количества проживающего населения в муниципальном образовании или данных переписи населения на 2020 год, а также предлагается, что муниципальный район должен иметь в своем составе как минимум председателя и 1 инспектора в независимости от количества, проживающего в нем населения.

В результате проведенной Счетной палатой РС(Я) работы принято постановление Правительства РС(Я) от 23.12.2023 №629 «О численности работников органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия), применяемой для определения нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления», в котором добавлено приложение 6 о численности и должностях КСО по муниципальным районам для формирования определения нормативов формирования расходов на содержание ОМС [5]. Это один из шагов Счетной палаты РС(Я) в качестве председателя Совета КСО республики по обеспечению реализации положений Закона №6-ФЗ по приведению численности работников КСО в соответствие и их финансовой обеспеченности.

В целях повышения эффективности внешнего финансового контроля по всей республике, оказания правовой и методологической помощи органам исполнительной и местной власти Счетной палатой РС(Я) проводится следующая работа: для приведения в единую плоскость работы КСО по проведению проверок и экспертиз НПА проводится работа по принятию и применению единообразных стандартов по осуществлению проверок и экспертиз, применению единого классификатора нарушений и т. д. Ежегодно проводятся семинары, выездные совещания с представителями КСО и местных властей. Также в рамках взаимодействия проводятся параллельные и совместные контрольные и экспертные-аналитические мероприятия с участием муниципальных КСО, что в конечном итоге должно отразиться на качестве внешнего финансового контроля на муниципальном уровне.

Передача полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю тех муниципальных районов, в которых фактически не созданы КСО или созданные КСО работают неэффективно, должна осуществляться полностью для соблюдения требований законодательства, а также в целях достоверности, результативности и эффективности использования денежных средств не только местного, но и республиканского бюджета в целом.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».
4. Закон Республики Саха (Якутия) от 10.11.2011 976-З №837-IV «О Счетной палате Республики Саха (Якутия)».
5. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 23.12.2023 №629 «О численности работников органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия), применяемой для определения нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления» // Официальное опубликование правовых актов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1400202312270002>
6. Положение о Совете контрольно-счетных органов при Счетной палате Республики Саха (Якутия), утвержденное решением от 28.11.2014.
7. Решение коллегии прокуратуры Республики Саха (Якутия) от 29.11.2022 «О состоянии законности и прокурорского надзора за исполнением законов при расходовании бюджетных средств, в том числе при реализации национальных проектов».
8. Решение Совета представительных органов муниципальных образований при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 22.12.2022 «Об изменениях в законодательстве и работе контрольно-счетных органов муниципальных образований Республики Саха (Якутия)».