

РЕФЕРАТ

на тему: «Муниципальные контрольно-счетные органы как органы местного самоуправления в системе публичной власти»

Исполнитель: аудитор Контрольно-
счетной палаты муниципального
образования город Краснодар
Новожилов Денис Юрьевич

Введение

Местное самоуправление в Российской Федерации является отдельным уровнем публичной власти. Деятельность органов внешнего финансового контроля, входящих в структуру органов местного самоуправления, направлена, прежде всего, на повышение эффективности бюджетных расходов, на решение задач по обеспечению представительных органов и общества независимой информацией о состоянии государственных (муниципальных) финансов, призвана дать гарантию достоверности и обеспечить собственное мнение об отчетностях, представляемых должностными лицами.

В сложившихся условиях сложной международной ситуации и надвигающегося мирового финансового кризиса вопросы экономного и эффективного расходования имеющихся ресурсов приобретает особое значение, на что особое внимание обращает и руководство страны. Так, ежегодно в своих посланиях к Федеральному Собранию Президент РФ затрагивает основные проблемные вопросы исполнения бюджета, делает упор на то, что ключевыми требованиями при расходовании бюджетных средств «должны стать бережливость и максимальная отдача, правильный выбор приоритетов, учет текущей экономической ситуации».

В результате особое значение приобретает поддержание социальной стабильности, базирующейся на принципах открытости публичной власти, и в том числе на муниципальном уровне, обеспечение нормального функционирования жизненно важных отраслей экономики, решения повседневных задач по обеспечению нужд населения, включая вопросы местного значения.

Основной целью настоящего исследования является изучение сложившейся системы муниципального финансового контроля с точки зрения ее места в системе органов местного самоуправления, участия в развитии гражданского общества и достижения поставленных задач по укреплению общественного контроля. Исследование проведено на примере Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар (далее – КСП МО город Краснодар, Палата).

1. Правовые основы деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля в системе публичной власти

В соответствии с Конституцией РФ (ст.ст. 130-132) органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Статьей 153 Бюджетного кодекса РФ формирование и определение правового статуса органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля отнесены к бюджетным полномочиям законодательных (представительных) органов. Полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внешнего государственного (муниципального) финансового контроля закреплены в ст. 268.1 Бюджетного кодекса РФ, порядок осуществления указанных полномочий - Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Уставом муниципального образования город Краснодар (ст. 23) в структуру органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар включены: городская Дума Краснодара, глава муниципального образования город Краснодар, администрация муниципального образования город Краснодар, КСП МО город Краснодар.

На основании Положения, утвержденного решением городской Думы Краснодара от 21.10.2010 № 2 п. 14, КСП МО город Краснодар является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Структура Палаты утверждена решением городской Думы Краснодара в составе председателя, заместителя председателя, трех аудиторов, шести отделов. Палата осуществляет свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ею самостоятельно. Планирование деятельности Палаты осуществляется с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на основании поручений городской Думы Краснодара, предложений главы муниципального образования город Краснодар.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется Палатой в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий. Отчеты и заключения по проведенным Палатой контрольным и экспертно-аналитическим мероприятиям направляются для рассмотрения и принятия мер в городскую Думу Краснодара и в администрацию муниципального образования город Краснодар. Кроме того, в соответствии с Соглашением о порядке взаимодействия материалы всех мероприятий, проведенных Палатой, передаются в прокуратуру города Краснодара для рассмотрения и принятия решения.

Таким образом, в силу действующего законодательства Палата является органом внешнего финансового контроля, включенным в систему органов местного самоуправления, деятельность которых направлена на решение вопросов местного значения. Палата как часть этой системы призвана обеспечить соблюдение интересов местного бюджета на этапах его планирования и исполнения, в части обеспечения эффективности, результативности производимых расходов и законности в финансово-бюджетной сфере.

2. Практика осуществления деятельности КСП МО город Краснодар как органа местного самоуправления в системе публичной власти

В 2021 году Палатой проведено 134 контрольных и экспертно-аналитических мероприятия. Объектами контроля являлись 26 главных администраторов доходов, являющихся структурными подразделениями администрации и органами местного самоуправления, избирательная комиссия МО город Краснодар, 9 главных администраторов доходов местного бюджета органов власти Краснодарского края, 15 главных администраторов доходов местного бюджета органов Федеральной власти, 13 казенных и 6 бюджетных учреждений, 440 заказчиков, осуществляющих закупки за счёт средств местного бюджета.

Проведенными мероприятиями установлено нарушений и недостатков на сумму 89 531 982,5 тыс. рублей, в том числе:

1. Контрольными мероприятиями выявлено 1 817 случаев нарушений на общую сумму 86 945 127,2 тыс. рублей, в которых наибольший удельный вес в суммовом значении занимают нарушения в учете и отчетности (79,2%). Доля финансовых нарушений составила 0,5% по 48 случаям на сумму 389 478,7 тыс. рублей.

Проверками установлен значительный объем нарушений порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом и неэффективного его использования - 1 437 случаев на сумму 17 656 892,8 тыс. рублей. Как в предшествующие периоды основной причиной таких нарушений остается несоблюдение правообладателями порядка представления сведений в Реестр муниципального имущества.

Следует отметить, что результаты проводимых Палатой мероприятий имеют высокую социальную значимость и направлены на защиту интересов жителей города Краснодара.

Так, например, проверкой отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности МБУК «Краснодарские парки» установлены факты неправомерного размещения по договорам субаренды, имеющими признаки ничтожности, коммерческих объектов сторонних юридических и физических лиц на территории парков для осуществления предпринимательской деятельности. По результатам

проверок по требованию органов прокуратуры, назначивших проверку, 21 контрагент уведомлен о расторжении 69 договоров, из которых 55 договоров с 16 контрагентами расторгнуты. При этом общая сумма платы за фактическое использование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, не поступившей в доход местного бюджета, составила 3 854,5 тыс. рублей, что в 1,5 раза (или на 1 204,5 тыс. рублей) больше средств, полученных Учреждением по указанным договорам.

Кроме того, на территории парков третьими лицами неправомерно, использовались земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, общей площадью ориентировочно 23 873 кв. м. Общая сумма средств за фактическое использование указанных земельных участков, не поступивших в доход местного бюджета, составила 10 359,0 тыс. рублей. В настоящее время указанные объекты с территории парков удалены, занимаемые ими территории расчищены для свободного прохода отдыхающих. Договорная деятельность учреждения приведена в соответствие с действующим законодательством.

Также по результатам проверки Палатой указано администрации МО город Краснодар на принятие мер по обращению в суд с иском о повороте исполнения отмененного в 2018 году судебного акта и возврату в муниципальную собственность 6 земельных участков общей площадью 3 175 793 кв. м оценочной стоимостью 96 264,9 тыс. рублей, в том числе 1 участка, находящегося в парковой зоне.

2. Экспертно-аналитическими мероприятиями установлены 132 случая нарушений при формировании и исполнении местного бюджета на общую сумму 2 449 750,9 тыс. рублей, из них нарушения порядка формирования и утверждения, а также исполнения муниципальных программ - 26 случаев на сумму 1 141 130,0 тыс. рублей, порядка применения бюджетной классификации - 2 случая на сумму 902 293,8 тыс. рублей, порядка формирования и изменения финансового обеспечения на выполнение муниципального задания - 1 случай на сумму 37 891,2 тыс. рублей.

Общий объем выявленных нарушений в 1,5 раза превышает аналогичный объем предшествующего периода, изменилась и структура нарушений. При значительном снижении (в 3,5 раза) нарушений в ходе формирования и исполнения бюджета и в

сфере закупок, наблюдается рост в 1,7 раза в части учета и отчетности, почти в 3 раза в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью.

По результатам проведенных мероприятий направлено 33 представления и 21 предписание, которые исполнены в полном объеме. По материалам возбуждены 9 дел об административных правонарушениях, по которым вынесены постановления о назначении административных штрафов на общую сумму 60,0 тыс. рублей. Данные штрафы полностью оплачены.

Руководителями объектов контроля за допущенные нарушения привлечены к дисциплинарной ответственности 28 должностных лиц.

Администрацией МО город Краснодар, в том числе выполнены 29 рекомендаций Палаты по увеличению доходной части местного бюджета либо по сокращению необоснованного её увеличения на сумму 5 961 936,3 тыс. рублей, 7 рекомендаций по оптимизации бюджетных расходов на сумму 400 034,2 тыс. рублей, 6 рекомендаций по предотвращению неэффективного расходования средств на сумму 32 108,4 тыс. рублей, 26 рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса на сумму 61,4 тыс. рублей, а также 79 прочих рекомендаций на сумму 8 516 595,1 тыс. рублей.

В городскую Думу Краснодара направлены отчёты и заключения по 105 мероприятиям. Результаты внешней проверки отчёта об исполнении местного бюджета за 2020 год, экспертизы проекта решения городской Думы Краснодара о местном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 - 2024 годов, экспертиз проектов решений городской Думы Краснодара о внесении изменений в местный бюджет на 2021 год и плановый период 2022 - 2023 годов, а также ряд иных мероприятий рассмотрены на заседаниях представительного органа с предварительным рассмотрением на заседаниях его профильных комитетов.

Публичное обсуждение проблем, отраженных в материалах проведенных Палатой мероприятий направлено на обеспечение открытости процессов принятия государственных решений, развитие подотчетности органов власти и персональной ответственности руководства ведомств и организаций перед обществом за достижение целей и задач.

Глава МО город Краснодар также проинформирован о результатах 103 мероприятий, часть из них рассмотрена на совещаниях с участием курирующих заместителей главы МО город Краснодар, руководителей структурных подразделений администрации и объектов контроля. Планы мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе внешней проверки отчёта об исполнении местного бюджета за 2020 год и экспертизе проекта решения городской Думы Краснодара о местном бюджете на 2022 год и плановый период 2023 - 2024 годов утверждены главой МО город Краснодар.

Осуществление взаимодействия Палаты с администрацией МО город Краснодар направлено в том числе на формирование стратегического видения у руководства города посредством представления комплексной перспективной картины текущей ситуации и имеющихся рисков, повышения эффективности управления муниципальными ресурсами.

Во исполнение Соглашения о порядке взаимодействия между прокуратурой города Краснодара и Палатой и по дополнительным запросам в прокуратуру города Краснодара, а также в правоохранительные органы направлено 83 материала мероприятий с информацией о мерах реагирования объектов контроля. По 3 материалам приняты меры прокурорского реагирования.

Реализация указанного Соглашения призвана обеспечить, в том числе, развитие среды добросовестности в системе муниципального управления за счет совершенствования мер по противодействию коррупции, а также условий, препятствующих злоупотреблениям.

В целом устранены выявленные нарушения и недостатки на 96,9%, в том числе нарушения по учёту и отчётности - на 99,9%, порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом - на 96,4%, в сфере закупок - на 74,1%, в ходе формирования и исполнения бюджета - 46,9%.

Так, наиболее существенные результаты проведенной работы достигнуты в части устранения:

- финансовых нарушений на сумму 697 093,3 тыс. рублей, в том числе возвращено денежных средств в бюджет и на счета муниципальных учреждений на общую сумму 62 745,9 тыс. рублей;

- нарушений порядка распоряжения и использования муниципального имущества на сумму 17 023 071,6 тыс. рублей;

- нарушений учета и отчетности на сумму 68 821 285,1 тыс. рублей;

- занижения стоимости 7 965 земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, вовлеченным в хозяйственный оборот, на сумму 42 951 870,5 тыс. рублей;

- несоответствия данных учета балансодержателей с данными Реестра муниципального имущества на сумму 16 437 127,2 тыс. рублей (по земельным участкам – 15 908 750,5 тыс. рублей, по недвижимому и особо ценному имуществу – 528 376,7 тыс. рублей);

- нарушений в сфере закупок на сумму 185 061,6 тыс. рублей.

Кроме того, по результатам исполнения рекомендаций Палаты приняты (изменены) 8 муниципальных правовых актов.

Таким образом, деятельность Палаты, прежде всего, основанная на принципах публичности открытости, в целом обеспечивает возложенные на нее функции как органа внешнего финансового контроля, так и органа местного самоуправления. Проводимые Палатой мероприятия обеспечивают информационную и экспертную основу для комплексного анализа сложившейся ситуации в социально-экономической и бюджетной сферах на местном уровне для своевременного и обоснованного принятия управленческих решений, устранения рисков и проблем при решении вопросов местного значения.

Практическим результатом проводимых Палатой мероприятий также является повышение качества организации и ведения бухгалтерского учета организаций, финансируемых из местного бюджета, эффективности бюджетных расходов, снижение доли грубых нарушений в их общем объеме. Также важным является стимулирование повышения качества внутреннего финансового контроля и аудита как рычага управления и повышения ответственности должностных лиц.

Заключение

Муниципальный внешний финансовый контроль органично встроен в систему местного самоуправления в качестве механизма постоянного контроля за формированием и исполнением местных бюджетов. Действующее законодательство достаточно полно определило все процедуры такого контроля, методологию и последовательность его осуществления. При этом основной направленностью контрольной деятельности в первую очередь является предупреждение нарушений в финансово-бюджетной сфере для минимизации их последствий.

Муниципальные контрольно-счетные органы обеспечивают взаимосвязь представительных и исполнительных органов при решении текущих задач, а также информационную открытость и возможность полноценного диалога, построенного на принципах подконтрольности и подотчетности органов местного самоуправления перед населением. Главной целью такого диалога должно являться повышение доверия к власти путем осуществления общественного контроля и активного участия населения в принятии управленческих решений на местном уровне.

КСП МО город Краснодар, выполняя возложенные на нее полномочия вносит свой вклад в осуществление бюджетного процесса на территории муниципального образования, обеспечивая соблюдение интересов местного бюджета. Результаты деятельности Палаты указывают на эффективность проводимых ею мероприятий в части выявления и пресечения нарушений в финансово-бюджетной сфере.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] // Доступ из информ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федер. закон [принят Гос. Думой 07.02.2011] // Доступ из информ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Стратегия развития Счетной палаты РФ на 2018 – 2024 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.https://ach.gov.ru/documents/strategy/>, свободный. – (дата обращения: 11.11.2022).
4. Стратегия деятельности МКСО на среднесрочную перспективу: [утверждена решением Президиума Союза МКСО, протокол от 27.06.2019 г. № 3 (66), п. 6.2] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.https://portalkso.ru/mkso_union/documents/159174/, свободный. – (дата обращения: 11.11.2022).
5. Устав муниципального образования город Краснодар: решение городской Думы Краснодара от 21.04.2011 № 11 п. 6 // Доступ из информ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Положение о Контрольно-счетной палате муниципального образования город Краснодар: решение городской Думы Краснодара от 21.10.2010 № 2 п. 14// Доступ из информ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Об отчёте Контрольно-счётной палаты муниципального образования город Краснодар о деятельности Контрольно-счётной палаты муниципального образования город Краснодар за 2020 год»: решение городской Думы Краснодара от 24.03.2022 № 29 п. 5 // [Электронный ресурс]. - <http://www.http://kspkrasnodar.ru/deyatelnost-ksp/otchety-o-rabote-/>, свободный. – (дата обращения 11.11.2022).