

# Муниципальные контрольно- счетные органы: практика формирования в России

## Аннотация

Всегда ли бюджетные деньги на муниципальном уровне используются по назначению и без нарушений? Эти вопросы приобретают особую остроту, учитывая, что в местных бюджетах сосредоточен немалый объем финансов, составляющий около 20% консолидированного бюджета. Контролировать ситуацию призваны муниципальные контрольно-счетные органы, которые на сегодняшний день организованы и действуют пока что не везде. В статье рассматриваются основные проблемы, препятствующие их формированию и эффективной деятельности.

**Ключевые слова:** внешний муниципальный финансовый контроль, муниципальный контрольно-счетный орган, эффективное использование и сохранность муниципальной собственности, муниципальная собственность

**Хамуков**  
**Мухамед Анатольевич**  
аспирант  
khamukov@mail.ru

**Голубев**  
**Константин**  
**Сергеевич**  
аспирант  
controlchg@mail.ru

Государственный  
научно-  
исследовательский  
институт  
системного анализа  
Счетной палаты РФ

Вопрос организации внешнего финансового контроля над использованием и сохранностью муниципальной собственности в современной России – один из самых актуальных. Необходимо отметить, что еще около 20 лет назад такой формы собственности на территории Российской Федерации не было. Процесс ее становления продолжается и сегодня.

## **Контрольная деятельность в системе местного самоуправления**

В настоящее время в стране насчитывается около 24 тыс. муниципальных образований. В мест-

ных бюджетах сосредоточена значительная часть финансов всей страны, составляющая порядка 20% консолидированного бюджета. Местные бюджеты имеют огромное значение и важность в жизни большинства граждан, в связи с чем от должной организации контроля над использованием и сохранностью муниципальной собственности напрямую зависит и их благосостояние.

В настоящей статье авторы для обозначения учреждения, призванного осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль, также используют словосочетание «муниципальный контрольно-счетный орган» (далее – КСО).

Контрольная деятельность в системе местного самоуправления не может быть подменена государственным контролем. Органы местного самоуправления призваны решать данные вопросы самостоятельно и под свою ответственность.

Финансово-бюджетная сфера муниципальных органов власти в последнее время стала объектом пристального внимания коррупционеров. Хищением бюджетных средств занимаются материально-ответственные лица, бухгалтера, начальники подразделений и даже руководители организаций.

Для обозначения структуры (органа), предназначенной осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль, законодатель в ст. 38 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» использует термин «контрольный орган муниципального образования».

### ***Организация контрольно-счетной деятельности в регионах России***

Анализ количества созданных и действующих муниципальных КСО по федеральным округам выявил следующее.

*В Уральском федеральном округе* насчитывается 1164 муниципальных образований. Органы внешнего финансового контроля созданы в только в 174, что составляет 15,9% от общего количества.

*В Приволжском федеральном округе* насчитывается 526 муниципальных образований. КСО созданы в 342 из них, что составляет 65% от общего количества.

***в местных бюджетах  
сосредоточена  
значительная  
часть финансов  
всей страны,  
составляющая  
порядка 20%  
консолидированного  
бюджета***

В Дальневосточном федеральном округе насчитывается 1409 муниципальных образований. КСО созданы в 93 муниципальных образованиях, что составляет 6% от общего количества.

В Московской области анализ ситуации в 2012 году показал следующее.

По уровню организации внешнего финансового контроля муниципальные образования в Московской области можно распределить на три основные группы:

- 1) предусмотрены уставами и функционируют;
- 2) предусмотрены уставами, но не сформированы;
- 3) до настоящего времени как органы местного самоуправления уставами не предусмотрены.

Организация контрольно-счетной деятельности в третьей группе значительно будет отставать и в будущем, в связи с длительностью процесса внесения изменений в уставы.

Если обратиться к цифрам, то к середине 2012 года в Московской области создано 65 КСО (87,8% от количества городских округов и муниципальных районов), 40 из них имеют статус юридического лица (61,5% от общего количества). Не имеют такого статуса до настоящего времени 25 КСО. В 9 муниципальных образованиях КСО еще не созданы (в Дмитровском, Зарайском, Истринском, Люберецком, Подольском муниципальных районах и городских округах Дубна, Котельники, Протвино, Химки).

Помимо организационных и финансовых вопросов, как отметил С.В. Степашин на общем собрании Союза муниципальных контрольно-счетных органов в г. Брянске в мае 2012 года: «имеется еще целый ряд «узких мест» в организации и деятельности КСО муниципальных образований».

На основании собранной и проанализированной информации, авторами настоящей статьи выделено пять основных вопросов:

- 1) регулирование правового статуса сотрудников КСО;
- 2) малая штатная численность;
- 3) недостаточная квалификация кадров;
- 4) вопросы методологии;
- 5) вопросы внедрения информационных технологий.

**хищением  
бюджетных средств  
занимаются  
материально-  
ответственные  
лица, бухгалтера,  
начальники  
подразделений  
и даже руководители  
организаций**

## ***Нарушения в системе использования бюджетных средств***

Говоря о современной роли муниципальных КСО, нельзя ограничиваться рекомендациями, которые они дают органам местного самоуправления, в основном по вопросам бюджетного взаимодействия различных ветвей власти.

Как показывает практика, большая часть положительных примеров эффективного использования и сохранности муниципальной собственности является результатом участия КСО при принятии решений органами местного самоуправления.

В частности, нельзя не коснуться роли КСО в защите муниципальных образований от «серых» схем финансирования. Контроль над эффективностью заимствования и размещения средств муниципального образования должен базироваться на заключениях КСО.

Схемы привлечения средств, завуалированные в лизинговых или факторинговых схемах, достигают 20–23% годовых, в то время как эффективное использование финансового инструментария в Российской Федерации не превышает 10%. Часто муниципальные учреждения и предприятия пытаются создать искусственный бюджетный дефицит. Это впоследствии приводит к отвлечению, неэффективному использованию или хищениям средств местных бюджетов.

По данным Союза муниципальных контрольно-счетных органов, объем средств КСО, проверенных его структурами в 2011 году, составил 471,3 млрд рублей, в том числе проверено бюджетных средств – 371,3 млрд рублей. По результатам проведенных мероприятий выявлены нарушения на общую сумму 33 млрд рублей (9% от объема проверенных средств).

Наибольший объем нарушений в денежном выражении выявлен в Центральном Федеральном округе (27%). Доля нарушений в общем объеме проверенных средств варьируется от 1,4–5% (Северо-Кавказский, Уральский, Северо-Западный) до 12–25% (Приволжский, Южный, Сибирский, Дальневосточный). Нарушения выявляются практически по всем расходным статьям.

***контроль над эффективностью заимствования и размещения средств муниципального образования должен базироваться на заключениях контрольно-счетных органов***

**...эффективное  
использование  
финансового  
инструментария  
в Российской  
Федерации  
не превышает 10%**

### **Законодательная основа деятельности контрольно-счетных органов**

До недавнего времени процесс формирования КСО осложнялся отсутствием установленных общих принципов организации деятельности и очерченных полномочий контрольно-счетных органов муниципальных образований, соответствующих реалиям современной бюджетной системы.

В настоящее время потенциал муниципальных КСО в стране не используется в полном объеме, нуждается в методологической поддержке и системных научных исследованиях в данной сфере.

В 2011 году вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [3].

Организация эффективной системы муниципального финансового контроля – задача государственной важности. Принятие соответствующего Федерального закона и надлежащий контроль над его исполнением со стороны государства должны стать стимулом для активизации деятельности по пресечению злоупотреблений в финансово-бюджетной сфере муниципалитетов.

#### **Литература**

1. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
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. Степашин С.В., Сурков К.В. Федеральная концепция основных принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов: монография. – М., 2011.
5. Салихов З.А. Финансовый контроль и коррупция // Самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 16.
6. Григорьев Л.Н. Как повысить роль контрольно-счетных органов муниципальных образований

в реформе местного самоуправления // Вестник АКСОР. – 2007. – № 2–3. – С. 84.

7. Интервью председателя контрольно-счетной палаты Московской области Ходова А.А. от 08.06.2012. Финансовые контролеры области объединяются // Ежедневные новости Подмосковья. – 2012. – № 98.

8. Счетная палата РФ: официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru>;

Президент РФ: официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.

9. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.

10. Министерство финансов Московской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mf.mosreg.ru>.

11. Государственный научно-исследовательский исследовательский институт счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.niisp.ru](http://www.niisp.ru).

pn

### **Mukbamed A. Khamukov**

*Postgraduate Student, State Scientific Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation*

### **Konstantin S. Golubev**

*Postgraduate Student, State Scientific Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation*

## **The Municipal Authorities of the Accounts: Practice of Formation in Russia**

Abstract

**I**s the money from the budget at the municipal level always used as intended and without disabilities? These issues become particularly acute, given that considerable amount of finance - about 20% of the consolidated budget is concentrated in the local budgets. Municipal control and calculating organs are to control the situation, but as of today they are organized and act not everywhere. The paper discusses the main challenges being the obstacles to their formation and effective performance.

**Keywords:** municipal external financial control, municipal control and calculating organ, efficient use and preservation of municipal property, municipal property