ПРИНЯТО

комиссией Совета контрольно-

счетных органов при Счетной

палате Российской Федерации по

совершенствованию внешнего

финансового контроля

на муниципальном уровне

(протокол №3 от 09.11.2017)

**Аналитическая записка**

об эффективности деятельности контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов по результатам анализа контрольной и

экспертно-аналитической деятельности за 2015 – 2016 годы

В соответствии с пунктом 2.2.1 Плана работы комиссии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне (далее – комиссия) проведен анализ контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов за 2015 – 2016 годы в целях подготовки настоящей аналитической записки об эффективности их деятельности.

Для подготовки аналитической записки использовались данные сводных таблиц, сформированных с помощью сервиса «Система сбора и анализа информации Портала Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации», а также подготовленных комиссией аналитических материалов (анализ информации о создании контрольно-счетных органов муниципальных образований и их объединениях в субъектах Российской Федерации по состоянию на 01.01.2016 и 01.01.2017, мониторинг и анализ штатной и фактической численности контрольно-счетных органов муниципальных образований по состоянию на 01.01.2016 и 01.01.2017, анализ информации о деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации за 2015 – 2016 годы).

Следует отметить, что для проведения анализа информация была предоставлена 89 % созданных контрольно-счетных органов муниципальных образований. В отношении контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов уровень предоставления информации составил 95 %, что, на наш взгляд, является достаточным для определения основных тенденций в исследуемой выборочной совокупности.

Для полноты анализа также рассматривалась информация о деятельности контрольно-счетных органов городских и сельских поселений, однако, удельный вес их данных в основных показателях деятельности контрольно-счетных органов всех муниципальных образований за период 2015 – 2016 годы оставался практически на неизменном уровне 2 %.

В настоящей записке анализ проводился в разрезе типов контрольно-счетных органов муниципальных образований и в разрезе федеральных округов, основные показатели деятельности рассматривались в расчете на 1 контрольно-счетный орган и 1 сотрудника контрольно-счетного органа.

Прежде чем перейти к основному анализу, необходимо охарактеризовать процесс создания контрольно-счетных органов муниципальных образований. На протяжении 2015 - 2016 годов количество созданных контрольно-счетных органов муниципальных образований в разрезе типов практически остается неизменным.

Так, по состоянию на 1 января 2017 года контрольно-счетные органы созданы в 83,3 % муниципальных районов, 94,4 % городских округов, 100 % городских округов с внутригородским делением, 1 % городских и сельских поселений. Доля представительных органов поселений, передавших контрольно-счетным органам муниципальных районов полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, составила 67,7%.

Следует также отметить, что 99,3 % представительных органов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя передали полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетным органам Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя соответственно (в Москве создано 2 контрольно-счетных органа внутригородских муниципальных образований).

Ни в одном из 57 внутригородских районов контрольно-счетные органы не созданы.

Статус юридического лица имеет примерно половина созданных контрольно-счетных органов муниципальных районов, 75 % городских округов, 46 % городских поселений и 6,6 % сельских поселений.

По состоянию на 01.01.2017 объединения контрольно-счетных органов созданы в 76 субъектах РФ, при этом состоят в объединениях 1910 (86,2%) муниципальных контрольно-счетных органов.

Средняя фактическая численность сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований в 2016 году снизилась на 0,1 ед. по сравнению с 2015 годом и составила 2,8 ед. В контрольно-счетных органах муниципальных районов средняя фактическая численность в 2015 году составила 2,2 ед., в 2016 году – 2,1 ед., городских округов – 5,0 ед. и 4,7 ед., городских поселений – 2,0 ед. и 1,5 ед., сельских поселений – 1,4 ед. и 1,1 ед. соответственно.

Показательными являются данные о минимальных и максимальных значениях фактической численности контрольно-счетных органов в разрезе типов муниципальных образований. Так, по состоянию на 1 января 2017 года минимальное значение данного показателя в контрольно-счетных органах муниципальных районов составило 1 ед., максимальное – 18 ед., городских округов – 1 ед. и 41 ед., городских поселений – 0,5 ед. и 11 ед., сельских поселений – 0,2 ед. и 2 ед. соответственно.

При этом только в 6 % контрольно-счетных органов муниципальных районов фактическая численность находится в диапазоне от 5 ед. до 18 ед., в 20 % – от 3 ед. до 4 ед., в остальных 74 % – менее 3 ед.

В 12 % контрольно-счетных органов городских округов фактическая численность находится в диапазоне от 10 ед. до 41 ед., в 14 % – от 5 ед. до 9 ед., в остальных 74 % – менее 4 ед.

Как представлено, большая часть контрольно-счетных органов имеет незначительную фактическую численность.

Принимая во внимание имеющуюся общую информацию о контрольно-счетных органах муниципальных образований, далее следует перейти к анализу итогов контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов.

В целом контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов в 2016 году было проведено 89911 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (+3,6 % по сравнению с 2015 годом), подготовлено 46224 заключения по результатам финансово-экономической экспертизы (+11 % по сравнению с 2015 годом), выявлено финансовых нарушений на сумму 185000,5 млн. руб. (-25 % по сравнению с 2015 годом), неэффективное использование бюджетных средств на сумму 15403,5 млн. руб. (-2,1 % по сравнению с 2015 годом).

Объем контролируемых бюджетных средств в расчете на одного сотрудника контрольно-счетного органа городского округа в среднем составляет 707,9 млн. рублей, муниципального района - 488,6 млн. рублей.

Следует отметить, что доля общей суммы выявленных нарушений контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов в общей сумме расходов их бюджетов в 2016 году составила 5,8 % (-1,7 п.п. по сравнению с 2015 годом), доля установленных неэффективных расходов – 0,5 % (сохранилась на уровне 2015 года).

Одним из определяющих факторов резкого снижения в 2016 году суммы выявленных финансовых нарушений является снижение данного показателя по одному контрольно-счетному органу городского округа (порядка 70 % дельты показателей).

По итогам проведенных мероприятий направлено 17148 представлений и предписаний (+6,1 % по сравнению с 2015 годом), исполнено за отчетный период 82,8 % (-1,5 п. п. по сравнению с 2015 годом).

Направлено 8776 (+10,5 % по сравнению с 2015 годом) материалов в правоохранительные органы, составлено 1256 протоколов об административных правонарушениях (в 3,3 раза больше, чем в 2015 году), на действия контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов подано 94 иска (в 2 раза больше, чем в 2015 году), из которых по 58 искам приняты решения судов об отказе в удовлетворении (процент отказов от общего количества исков снизился на 3,3 п. п. по сравнению с 2015 годом).

Необходимо отметить, что протоколы об административных правонарушениях составлялись по составам, предусмотренным как федеральным законодательством, так и законами субъектов Российской Федерации. Сумма штрафов – 7,5 млн. руб. Примерно 24 % протоколов об административных правонарушениях составлены за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, 21 % – за нецелевое использование бюджетных средств, 10 % – за нарушения условий предоставления субсидий, 8 % – за нарушения порядка принятия бюджетных обязательств, 7 % – за нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов составило 4873,2 млн. руб. (-1,9 % по сравнению с 2015 годом).

Как указывалось выше, доля контрольно-счетных органов городских и сельских поселений по рассмотренным основным показателям деятельности составляет только 2 %.

Приведенные данные в целом позволяют наблюдать тенденцию активизации экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов и снижения количества контрольных мероприятий, что, помимо вышеуказанного фактора, в определенной степени привело к снижению суммы выявленных финансовых нарушений. Отмечается положительная работа контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов по реализации результатов проведенных мероприятий. При значительном увеличении количества исков на действия контрольно-счетных органов процент отказов судов в их удовлетворении снизился незначительно.

Не менее показательным является анализ итогов контрольной и экспертно-аналитической деятельности контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов в разрезе федеральных округов, а также в расчете на 1 контрольно-счетный орган и 1 сотрудника контрольно-счетного органа.

В 2015 году в среднем по Российской Федерации одним контрольно-счетным органом муниципального образования было проведено 46 мероприятий, одним сотрудником – 16 мероприятий, в 2016 году показатели аналогичные.

В 2015 году в среднем по Российской Федерации одним контрольно-счетным органом муниципального района проведено 47 мероприятий, городского округа – 45, в 2016 году – 48 и 46 соответственно.

При этом в 2015 году и 2016 году количество проведенных одним сотрудником контрольно-счетного органа муниципального района мероприятий составило 22, тогда как одним сотрудником контрольно-счетного органа городского округа проведено 9 и 10 мероприятий соответственно. Вместе с тем одним сотрудником и контрольно-счетного органа муниципального района, и городского округа в среднем за год проводится по одному аудиту в сфере закупок и аудиту эффективности.

Обращает на себя внимание тот факт, что имеет место не проведение рядом контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов аудита в сфере закупок и аудита эффективности. Это может в определенной степени свидетельствовать о невыполнении в полном объеме установленных законодательством полномочий.

Что касается финансово-экономических экспертиз, то одним сотрудником контрольно-счетного органа муниципального района в среднем за год проводится 10 экспертиз, городского округа – 7. В структуре проводимых финансово-экономических экспертиз контрольно-счетными органами и муниципальных районов, и городских округов соотношение экспертиз муниципальных правовых актов и муниципальных программ практически неизменно и примерно составляет 50 : 50 (с незначительным перевесом экспертиз МПА).

Передача полномочий контрольно-счетных органов поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетным органам муниципальных районов оказывает определяющее влияние на соотношение количества заключений на проекты решений о бюджете муниципальных образований, подготовленных контрольно-счетными органами муниципальных районов (84 % от общего количества заключений) и контрольно-счетными органами городских округов (16 % от общего количества заключений).

Это в свою очередь приводит к увеличению интенсивности работы сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных районов. Так, и в 2015 году, и в 2016 году одним сотрудником контрольно-счетного органа муниципального района подготавливалось 10 заключений, тогда как городского округа – 2 заключения.

В разрезе федеральных округов информация об общем количестве контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в расчете на 1 контрольно-счетный орган и на 1 сотрудника контрольно-счетного органа в 2015 и 2016 годах представлена на рис. 1 и 2.

Рис. 1. Общее количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в расчете на 1 контрольно-счетный орган

в разрезе федеральных округов в 2015 и 2016 годах

Рис. 2. Общее количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в расчете на 1 сотрудника контрольно-счетного органа

в разрезе федеральных округов в 2015 и 2016 годах

Принимая во внимание, что 67,7 % представительных органов поселений передали контрольно-счетным органам муниципальных районов полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, фактическая численность порядка 75 % контрольно-счетных органов составляет менее 3 ед., финансовое обеспечение деятельности одного контрольно-счетного органа муниципального района практически в 3 раза ниже, чем одного контрольно-счетного органа городского округа, а также учитывая высокую интенсивность проводимых мероприятий одним сотрудником контрольно-счетного органа муниципального района, наблюдается снижение результативности контроля контрольно-счетных органов муниципальных районов по сравнению с контрольно-счетными органами городских округов.

Так, в 2016 году объем выявленных финансовых нарушений в расчете на один контрольно-счетный орган муниципального района составил 57,8 млн. руб., городского округа – 200,4 млн. руб., а в расчете на одного сотрудника контрольно-счетного органа муниципального района – 27,0 млн. руб., городского округа – 42,5 млн. руб. Кроме этого, в расчете на один контрольно-счетный орган муниципального района выявлено неэффективное использование бюджетных средств на сумму 4,3 млн. руб., городского округа – 17,9 млн. руб., а расчете на одного сотрудника контрольно-счетного органа муниципального района – 2,0 млн. руб., городского округа – 3,8 млн. руб.

Отметим, что в 2015 году в среднем по Российской Федерации одним контрольно-счетным органом муниципального образования было выявлено финансовых нарушений на сумму 128,2 млн. руб., одним сотрудником – 44,3 млн. руб., в 2016 году одним контрольно-счетным органом – 94,0 млн. руб., одним сотрудником – 33,7 млн. руб. В отношении неэффективного использования бюджетных средств значения следующие: в 2015 году 8,2 млн. руб. и 2,8 млн. руб., в 2016 году 7,8 млн. руб. и 2,8 млн. руб. соответственно. Факторы снижения данных показателей рассматривались ранее.

Доля общей суммы выявленных нарушений контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов в общей сумме расходов их бюджетов в 2016 году практически идентична: по муниципальным районам - 5,5 %, по городским округам - 6,0 % .

В разрезе федеральных округов информация о суммах выявленных нарушений в расчете на 1 контрольно-счетный орган и на 1 сотрудника контрольно-счетного органа в 2015 и 2016 годах представлена на рис. 3 и 4.

Следует отметить, что для корректности представленного анализа из расчета исключены данные по одному контрольно-счетному органу городского округа, информация по которому оказала резкое влияние на итоговый результат в целом.

Рис. 3. Сумма выявленных нарушений в расчете на 1 контрольно-счетный орган в разрезе федеральных округов в 2015 и 2016 годах

Рис. 4. Сумма выявленных нарушений в расчете на 1 сотрудника

контрольно-счетного органа в разрезе федеральных округов

в 2015 и 2016 годах

Отдельно следует рассмотреть структуру выявленных финансовых нарушений контрольно-счетными органами муниципальных образований в 2015 и 2016 годах (рис. 5).

Рис. 5. Структура выявленных финансовых нарушений контрольно-счетными органами муниципальных образований в 2015 и 2016 годах

В рассматриваемых периодах наибольший удельный вес в структуре выявленных финансовых нарушений приходился на нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и предоставления бухгалтерской (финансовой) отчетности, далее – нарушениями в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью и нарушениями при формировании и исполнении бюджетов.

Как было отмечено ранее, в 2015 году значительное влияние на изменение структуры выявленных нарушений внесла сумма выявленных одним контрольно-счетным органом городского округа нарушений. Это также подтверждается анализом структуры выявленных нарушений контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов. Так, если в 2015 году доля выявленных контрольно-счетными органами городских округов нарушений в сфере управления и распоряжения муниципальной собственностью составляла 33,6 %, то в 2016 году показатель снизился и составил 20 %. По остальным видам нарушений структура остается неизменной.

Структура выявленных контрольно-счетными органами муниципальных районов нарушений на протяжении 2015 - 2016 годов практически остается неизменной и соответствует структуре выявленных нарушений в 2016 году в целом по Российской Федерации.

Следует обратить особое внимание на долю иных нарушений в общей структуре – порядка 16 %, что в определенной степени свидетельствует о наличии трудностей в применении Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля).

Действенным механизмом повышения эффективности деятельности контрольно-счетных органов является работа по реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, принятие мер воздействия, привлечение к ответственности по принадлежности.

Прежде всего, составляющую контрольной деятельности контрольно-счетных органов характеризует такой показатель, как количество представлений и предписаний (направленных и исполненных) в расчете на одно контрольное мероприятие (рис. 6).

Как видно из представленных данных, по итогам не всех проведенных контрольных мероприятий направлялись представления или предписания.

В 2015 и 2016 годах соотношение направленных контрольно-счетными органами муниципальных районов и контрольно-счетными органами городских округов представлений и предписаний остается практически неизменным (67 : 31), аналогичная ситуация и по соотношению исполненных представлений и предписаний (70 : 29).

Рис. 6. Информация о количестве направленных и исполненных в отчетном году представлений и предписаний контрольно-счетных органов муниципальных образований в разрезе федеральных округов

в 2015 и 2016 годах

Следующий момент, на котором следует остановиться – количество материалов по итогам контрольных мероприятий, направленных в правоохранительные органы, и количество составленных протоколов об административных правонарушениях.

В разрезе типов контрольно-счетных органов наблюдается увеличение по обоим показателям.

Количество материалов, направленных контрольно-счетными органами муниципальных районов в правоохранительные органы в 2016 году, увеличилось на 11,9 % по сравнению с 2015 годом, контрольно-счетными органами городских округов – на 8,1 %.

Количество составленных контрольно-счетными органами муниципальных районов протоколов об административных правонарушениях в 2016 году увеличилось в 3,6 раза по сравнению с 2015 годом, контрольно-счетными органами городских округов – 2,9 раза.

В качестве факторов, положительно повлиявших на данную тенденцию, следует отметить:

установление законодательством субъектов Российской Федерации перечней должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных соответствующими статьями Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации;

расширение перечня составов административных правонарушений, по которым должностные лица контрольно-счетных органов муниципальных образований вправе составлять протоколы об административных правонарушениях.

Однако, несмотря на значительное увеличение количества составленных протоколов об административных правонарушениях, обращает на себя внимание тот факт, что в 88 % процентах всех контрольно-счетных органов муниципальных образований (в том числе и контрольно-счетных органах муниципальных районов и городских округов) пока отсутствует административная практика по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Так, например, в 2016 году информация об отсутствии административной практики по составлению протоколов об административных правонарушениях в разрезе федеральных округов представлена следующим образом:

в Центральном федеральном округе – в 92 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Северо-Западном федеральном округе – в 86 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Южном федеральном округе – в 73 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Северо-Кавказском федеральном округе – в 96 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Приволжском федеральном округе – в 88 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Уральском федеральном округе – в 82 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Сибирском федеральном округе –в 92 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований;

в Дальневосточном федеральном округе – в 85 % созданных контрольно-счетных органах муниципальных образований.

Кроме этого, пока отсутствует утвержденный перечень должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, в следующих федеральных округах:

в Центральном федеральном округе – 1 субъект Российской Федерации;

в Дальневосточном федеральном округе – 1 субъект Российской Федерации;

в Сибирском федеральном округе – 3 субъекта Российской Федерации;

в Северо-Кавказском федеральном округе – 2 субъекта Российской Федерации;

в Южном федеральном округе – 1 субъект Российской Федерации.

Сведения о составлении протоколов об административных правонарушениях, направлении материалов КМ в правоохранительные органы в разрезе федеральных округов представлены в таблице №1.

Таблица №1

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование федерального округа | КМ, ед. | Количество материалов КМ, направленных в правоохранительные органы, ед. | Удельный вес материалов КМ, направленных в правоохранительные органы, от общего количества КМ, % | Количество составленных протоколов об административных правонарушениях, ед. |
| **2015** | **25 772**  | **8 053**  | **31,2%** | **390**  |
| Дальневосточный  | 1 757  | 313  | 17,8% | 22  |
| Приволжский  | 4 558  | 2 165  | 47,5% | 33  |
| Северо-Западный  | 1 942  | 537  | 27,7% | 25  |
| Северо-Кавказский | 2 113  | 305  | 14,4% | 26  |
| Сибирский | 4 182  | 1 022  | 24,4% | 41  |
| Уральский  | 2 669  | 1 524  | 57,1% | 51  |
| Центральный  | 5 428  | 1 008  | 18,6% | 28  |
| Южный  | 3 123  | 1 179  | 37,8% | 164  |
| **2016** | **25 718**  | **8 840**  | **34,4%** | **1 262**  |
| Дальневосточный  | 1 752  | 343  | 19,6% | 59  |
| Приволжский | 4 530  | 2 319  | 51,2% | 221  |
| Северо-Западный | 1 884  | 1 070  | 56,8% | 154  |
| Северо-Кавказский  | 2 221  | 410  | 18,5% | 16  |
| Сибирский  | 4 213  | 1 145  | 27,2% | 78  |
| Уральский  | 2 465  | 1 188  | 48,2% | 152  |
| Центральный  | 5 290  | 1 098  | 20,8% | 198  |
| Южный  | 3 363  | 1 267  | 37,7% | 384  |

**\*** Серой заливкой выделены наибольшие значения показателей

Следующим показателем, характеризующим качество контрольной деятельности, является количество решений судов об отказе в удовлетворении жалоб, исков на действия контрольно-счетных органов.

В 2016 году наблюдается увеличение в 2,7 раза количества исков на действия контрольно-счетных органов муниципальных районов, в 1,6 раза – на действия контрольно-счетных органов городских округов.

Однако, несмотря на значительное увеличение исков на действия контрольно-счетных органов муниципальных районов, в 73 % случаев были приняты решения об отказе в удовлетворении жалоб, исков. Что касается, контрольно-счетных органов городских округов – тенденция наблюдается противоположная: если в 2015 году в 74 % случаев принимались решения об отказе в удовлетворении жалоб, исков, то в 2016 году – только в 48,8 %.

Необходимым условием эффективной работы контрольно-счетных органов муниципальных образований является повышение профессионального уровня специалистов.

В среднем по Российской Федерации 65 % сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований прошли обучение по программам повышения квалификации, 55 % сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных районов и 78 % сотрудников контрольно-счетных органов городских округов.

Отдельное внимание необходимо уделить вопросам стандартизации деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, так как исходя из содержания статьи 11 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетные органы при осуществлении своей деятельности руководствуются стандартами внешнего муниципального финансового контроля.

В 2016 году количество стандартов внешнего муниципального финансового контроля составило 11577 ед., что на 18,8 % больше, чем в 2015 году.

По состоянию на 1 января 2017 года контрольно-счетными органами муниципальных районов утверждено в 2,5 раза больше стандартов, чем контрольно-счетными органами городских округов, однако, обеспеченность стандартами в расчете на один контрольно-счетный орган муниципального района и городского округа одинаковая и составила 6 стандартов.

Следующий момент, на котором следует остановиться, это наличие официального сайта контрольно-счетного органа муниципального образования.

В среднем по Российской Федерации 45 % контрольно-счетных органов муниципальных образований имеют сайты в сети «Интернет», по контрольно-счетным органам городских округов показатель несколько выше – 56,3 %, по контрольно-счетным органам муниципальных районов – 42,5 %. Такая ситуация затрудняет возможность соблюдения контрольно-счетными органами муниципальных образований принципа гласности в своей деятельности.

Как представляется, контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов, особенно имеющих статус юридического лица, необходимо провести работу по созданию официального сайта с собственным доменным именем в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Информация о количестве исков на действия контрольно-счетных органов муниципальных образований, наличии стандартов и официального сайта в разрезе федеральных округов представлена в таблице №2.

Таблица №2

| Наименование Федерального округа | Наличие стандартов МФК, ед. | Среднее количество стандартов, приходящееся на один КСО МО  | Жалобы, исковые требования на действия КСО, ед. | Из них: решения судов об отказе в удовлетворении жалоб, исков, ед. | % решений об отказе в удовлетворении жалоб, исков | Наличие официального сайта, ед. | % наличия официального сайта от количества КСО МО, представивших сведения |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 | 2015 | 2016 |
| **Российская Федерация** | **9 744** | **11 577** | **5** | **6** | **51** | **100** | **35** | **60** | **68,6** | **60** | **833** | **901** | **42,9** | **45,5** |
| Дальневосточный  | 728 | 868 | 4 | 5 | 9 | 10 | 5 | 4 | 55,6 | 40 | 61 | 65 | 36,5 | 38,2 |
| Приволжский  | 1 929 | 2 185 | 5 | 6 | 12 | 14 | 10 | 12 | 83,3 | 85,7 | 138 | 150 | 39 | 41,1 |
| Северо-Западный  | 777 | 918 | 5 | 5 | 3 | 21 | 1 | 11 | 33,3 | 52,4 | 101 | 103 | 61,2 | 60,2 |
| Северо-Кавказский | 415 | 494 | 3 | 4 | 0 | 4 | 0 | 1 | - | 25 | 39 | 45 | 30,5 | 34,9 |
| Сибирский | 1 376 | 1 682 | 4 | 5 | 4 | 19 | 3 | 16 | 75 | 84,2 | 116 | 135 | 37,2 | 43,1 |
| Уральский  | 929 | 1 217 | 5 | 6 | 14 | 10 | 8 | 2 | 57,1 | 20 | 101 | 108 | 54 | 57,4 |
| Центральный  | 2 527 | 3 007 | 5 | 6 | 7 | 15 | 6 | 11 | 85,7 | 73,3 | 210 | 222 | 44,8 | 46,3 |
| Южный  | 1 063 | 1 206 | 7 | 7 | 2 | 7 | 2 | 3 | 100 | 42,9 | 67 | 73 | 42,1 | 43,7 |

**Выводы:**

1. Общее количество контрольно-счетных органов муниципальных образований в субъектах РФ составило в 2015 году – 2055 единиц, в 2016 году – 2216 единиц, или с ростом на 7,8%. Для определения основных тенденций по исследуемой теме использована информация муниципальных районов и городских округов, уровень предоставления которой составил 95%. При анализе также рассматривалась информация о деятельности городских и сельских поселений, при этом удельный вес их данных в основных показателях деятельности составляет не более 2%.

2. По состоянию на 1 января 2017 года контрольно-счетные органы созданы в 83,3% муниципальных районов, 94,4% городских округов, 100% городских округов с внутригородским делением, 1% городских и сельских поселений. Представительные органы 67,7% поселений передали полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень муниципального района.

Статус юридического лица имеет примерно половина созданных контрольно-счетных органов муниципальных районов, 75% городских округов, 46% городских поселений и 6,6% сельских поселений.

3. По состоянию на 01.01.2017 объединения контрольно-счетных органов созданы в 76 субъектах РФ, при этом состоят в объединениях 1910 (86,2 %) контрольно-счетных органов.

4. Фактическая численность сотрудников по представленным на 01.01.2017 контрольным органам составила 5558 единиц. Показательными являются данные о минимальных и максимальных значениях в разрезе типов муниципальных образований: в муниципальных районах от 1 ед. до 18 ед., в городских округах – от 1 ед. до 41 ед. соответственно. При этом большая часть контрольно-счетных органов муниципальных районов (74%) имеет незначительную фактическую численность – менее 3 единиц.

5.  Положительная динамика (в 2016 году по отношению к 2015 году) сложилась по следующим показателям, характеризующим деятельность контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов:

–  с 86817 до 89911 выросло общее количество проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, при этом на 34,3% увеличилось количество проведенных аудитов в сфере закупок и на 7,5% аудитов эффективности. Наряду с этим отмечается не проведение рядом КСО аудита в сфере закупок и аудита эффективности, что может свидетельствовать о невыполнении в полном объеме установленных законодательством полномочий;

– с 41670 до 46224 возросло количество подготовленных экспертных заключений по результатам финансово-экономической экспертизы муниципальных правовых актов и иных документов, на 17,3% увеличилось количество заключений, подготовленных по результатам экспертизы муниципальных программ;

– с 16167 до 17148 отмечен рост количества представлений и предписаний, направленных по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и с 7939 до 8776 количества материалов, направленных в правоохранительные органы.

– в 3,3 раза увеличилось количество составленных протоколов об административных правонарушениях. В качестве факторов, положительно повлиявших на данную тенденцию, следует отметить установление законодательством субъектов РФ перечней должностных лиц контрольно-счетных органов, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях и расширение перечня составов административных правонарушений.

Вместе с тем, в 88% КСО отсутствует практика по составлению протоколов об административных правонарушениях, что в определенной степени связано с недостаточной организацией данной работы региональных КСО в объединениях.

– на 18,4% возросло количество принятых стандартов муниципального финансового контроля. По состоянию на 1 января 2017 года муниципальными районами утверждено стандартов в 2,5 раза больше, чем городскими округами, однако, обеспеченность в расчете на один контрольно-счетный орган этих муниципальных образований одинаковая и составила 6 стандартов.

Наряду с положительными тенденциями в анализируемом периоде обращает на себя внимание ряд отрицательных моментов, характеризующих деятельность контрольно-счетных органов:

- 13,8 % муниципальных КСО не вовлечены в региональные объединения контрольно-счетных органов;

– на 1,6% пункта сократилась доля исполненных представлений, направленных по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в общем объеме направленных представлений.

– в 2 раза возросло количество жалоб и исков, поданных в суды на действия контрольно-счетных органов.

В целом наблюдается активизация экспертно-аналитической деятельности и уменьшение количества контрольных мероприятий, и как следствие снижение суммы выявленных финансовых нарушений. Тенденция роста экспертно-аналитических мероприятий относительно контрольной деятельности в определенной степени связана с малой численностью сотрудников контрольно-счетных органов на муниципальном уровне.

Одновременно отмечается положительная работа по реализации результатов проведенных мероприятий.

6. В 2015 – 2016 годах в среднем по Российской Федерации одним муниципальным контрольно-счетным органом проведено 46 мероприятий, одним сотрудником – 16 мероприятий, при этом количество мероприятий, проведенных одним сотрудником муниципального района, составило 22, городского округа – 10.

Передача полномочий контрольно-счетных органов поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетным органам муниципальных районов оказывает определяющее влияние на соотношение количества заключений на проекты решений о бюджете в общем объеме подготовленных заключений. Это в свою очередь приводит к увеличению интенсивности работы сотрудников муниципальных районов и одновременно к снижению результативности контроля по сравнению с городскими округами. В 2016 году объем выявленных финансовых нарушений в расчете на один КСО городского округа в 3,5 раза превышал показатели муниципального района. При этом доля общей суммы выявленных нарушений контрольно-счетными органами муниципальных районов и городских округов в общей сумме расходов их бюджетов в 2016 году практически идентична: по муниципальным районам - 5,5 %, по городским округам - 6,0 % .

7. В рассматриваемых периодах наибольший удельный вес в структуре выявленных финансовых нарушений приходится на нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и предоставления бухгалтерской (финансовой) отчетности – 35,2% и 33% соответственно. Доля иных нарушений в общей структуре составила порядка 16%, что указывает на наличие трудностей в применении Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля).

8. Обучение по программам повышения квалификации в среднем по Российской Федерации прошли 65% сотрудников контрольно-счетных органов, при этом ниже среднего (55%) показатели муниципальных районов.

9. В среднем по Российской Федерации 45% органов внешнего контроля имеют сайты в сети «Интернет», причем данный показатель по муниципальным районам составляет всего 42,5%. Такое положение дел затрудняет возможность соблюдения принципа гласности в деятельности и указывает на необходимость проведения работы по созданию официального сайта с собственным доменным именем в особенности КСО муниципальных районов и городских округов, имеющих статус юридического лица.

Исходя из проведенного анализа эффективности деятельности контрольно-счетных органов муниципальных районов и городских округов за 2015 – 2016 годы, а также в целях дальнейшего развития и совершенствования внешнего финансового контроля на муниципальном уровне,

**Комиссия рекомендует**:

1). Контрольно-счетным органам субъектов РФ:

- активизировать работу в рамках объединений контрольно-счетных органов по оказанию помощи в создании контрольно-счетных органов в городских округах и муниципальных районах, содействию в заключении соглашений о передаче полномочий городскими и сельскими поселениями на уровень района, вовлечению в объединения всех муниципальных контрольно-счетных органов региона, а также принять меры по созданию объединений контрольно-счетных органов в регионах где они отсутствуют;

- с целью повышения качества проводимых мероприятий, обеспечения соблюдения действующего законодательства, оказания организационной, правовой, информационной и методической помощи продолжить практику взаимодействия с контрольно-счетными органами муниципальных образований, в том числе в форме участия в совместных и параллельных контрольных мероприятиях;

- при отсутствии утвержденного законом субъекта РФ перечня должностных лиц контрольно-счетных органов, которые вправе составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении муниципального финансового контроля, рассмотреть возможность обращения в законодательные органы с предложением о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство.

2). Объединениям контрольно-счетных органов субъектов РФ в рамках оказания методологической помощи муниципальным контрольно-счетным органам:

- организовывать обучающие семинары по применению норм действующего законодательства, обмену опытом, методологическому сопровождению, а также систематизации информации для ее использования муниципальными КСО;

- провести работу по оказанию помощи КСО муниципальных образований в создании собственных сайтов в соответствии с действующим законодательством;

- продолжить работу с муниципальными КСО по разработке и применению стандартов внешнего муниципального финансового контроля, а также использованию классификатора нарушений.

3). Контрольно-счетным органам муниципальных образований:

– активизировать работу по реализации полномочий внешнего муниципального финансового контроля;

– в своей деятельности максимально использовать положения Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля);

– продолжить работу по принятию стандартов внешнего муниципального финансового контроля, которые должны способствовать снижению рисков контроля, повышению профессионализма сотрудников, качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности;

– провести работу по созданию официального сайта с собственным доменным именем в соответствии с требованиями федерального законодательства.

4). Комиссии Совета по совершенствованию внешнего финансового контроля на муниципальном уровне:

– обратиться в комиссию Совета по правовым вопросам с предложением проанализировать возможность законодательного закрепления права представительных органов муниципальных образований передавать полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации;

– разработать правила заполнения отчетных аналитических форм о создании и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований;

– провести анализ выполнения полномочий, в том числе в рамках заключенных соглашений с поселениями, по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля контрольно-счетными органами муниципальных образований в субъектах Российской Федерации за 2017 год;

– совместно с комиссией Совета по вопросам повышения квалификации сотрудников контрольно-счетных органов проработать вопрос разработки программ дистанционного обучения сотрудников контрольных органов, направленных на минимизацию затрат бюджетных средств;

– совместно с комиссией Совета по вопросам методологии провести анализ применения Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) контрольно-счетными органами муниципальных образований.

**Приложения:**

1. Сводные данные по основным показателям деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в 2015 году – на 1 л.;

2. Сводные данные по основным показателям деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в 2016 году – на 1 л.