

# **Основные направления развития муниципального контроля в Российской Федерации**

*Утверждены XV Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации  
24 марта 2010 г.*

## **1. Основные положения**

Основные направления развития муниципального контроля определяют порядок формирования контрольных органов муниципальных образований и объединения их в единую систему в целях реализации и совершенствования Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятие которого стимулировало процесс реформирования местного самоуправления. Одним из направлений этого процесса является повышение качества управления муниципальными финансами, характеризующееся их эффективностью и созданием системы внешнего финансового контроля их использования.

Единая система внешнего финансового контроля бюджетов всех уровней Российской Федерации – это единство целей, принципов и согласованность действий в области контроля за федеральными, региональными и муниципальными бюджетными средствами. Система муниципального финансового контроля, являясь ее составной частью, представляет собой совокупность местных контрольных органов их взаимосвязь, способы и формы взаимодействия в границах не только одного муниципального образования, а также региона и Российской Федерации в целом.

В качестве одних из основополагающих принципов создания контрольных органов муниципальных образований выделяются: самостоятельность юридического лица с профессиональным составом контролеров, а также принципы, закрепленные в декларациях, принятых на международном уровне и отраженные в декларациях, принятых конференциями Ассоциации контрольно-счетных палат России.

Нормативно-правовой основой деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований являются Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее БК РФ), Федеральный закон от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, затрагивающие вопросы бюджетно-финансового контроля.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней: федерального, субъектов Российской Федерации (региональных) и местных. В основе ее лежат принципы единства бюджетной системы, самостоятельности бюджетов, гласности, достоверности бюджета, эффективности и экономности использования бюджетных средств.

Обеспечить такой контроль, в силу существующего законодательства, могут только контрольно-счетные органы, их взаимодействие и координация.

Система органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля представляет собой элемент общей структуры контрольных органов государства и вместе с тем, выступает как важнейшая часть того финансового механизма, с помощью которого государство реализует свою финансовую политику

Создание Счетной палаты Российской Федерации было первым шагом в организации внешнего финансового контроля.

Создание системы региональных контрольно-счетных органов - второй шаг в направлении формирования в стране всеобъемлющего государственного финансового контроля, отвечающего потребностям демократического общества с развитой рыночной экономикой.

Становление муниципального внешнего финансового контроля, как одного из этапов бюджетного процесса, является завершающим шагом формирования целостной системы внешнего финансового контроля России, содействующим реализации финансовой политики, рациональности и

эффективности использования средств местного бюджета. В этой связи функционирование финансовой системы на уровне местного самоуправления во многом связано с созданием и правильной организацией деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований Российской Федерации.

## ***2. Цели и задачи развития муниципального контроля***

Основными целями развития муниципального контроля является обеспечение полномочий органов муниципального финансового контроля в вопросах качественного управления муниципальными финансами, направленного на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Основными задачами развития муниципального контроля являются:

- активное участие в создании единой системы финансового контроля, охватывающей *все уровни* бюджетной системы Российской Федерации;
- системное осмысление идеологии и перспектив развития муниципальных контрольно-счетных органов, созданных в Российской Федерации;
- обобщение существующей законодательной базы, связанной с организацией внешнего муниципального финансового контроля в Российской Федерации;
- совместная разработка законодательных предложений, направленных на совершенствование и повышение результативности финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации;
- анализ опыта *Счетной палаты Российской Федерации*, субъектов Российской Федерации в выстраивании целостной системы внешнего государственного и муниципального финансового контроля;
- создание организационной, методической и правовой базы эффективного финансового контроля за использованием муниципальных

ресурсов;

- *оценка, адаптация* и внедрение международных и федеральных ревизионных стандартов в практику внешнего муниципального финансового контроля, а также методик проведения контрольных мероприятий и критериев обобщения их результатов;

- налаживание взаимодействия между Счетной палатой Российской Федерации, АКСОП, органами государственного финансового контроля субъектов Российской Федерации и органами муниципального финансового контроля;

- обеспечение качественной теоретической и практической подготовки кадров муниципальных контрольно-счетных органов.

### ***3. Мероприятия по созданию системы муниципального финансового контроля***

Особую значимость контрольные органы муниципальных образований приобрели в период проведения социально-экономических реформ.

Принятие Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» способствовало процессу реформирования местного самоуправления.

Поэтому создание контрольного органа, входящего в структуру органов местного самоуправления муниципального образования и имеющего статус юридического лица, обладающего самостоятельностью как на стадии формирования и принятия организационных решений, так и при утверждении планов работы и ежегодных объемов финансирования деятельности контрольного органа, позволит осуществить объективный внешний контроль.

*Как на федеральном, так и на уровне* местного самоуправления необходимо урегулировать порядок создания и организации деятельности муниципальных контрольных органов, *определить базовые нормативы по*

*численности и структуре контрольных органов муниципальных образований.*

В настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, устанавливающий правовые основы внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Отсутствие единой для всех уровней бюджетной системы РФ правовой, организационной и методологической базы государственного (муниципального) финансового контроля сдерживает его развитие, препятствует эффективному выполнению задач и функций органом внешнего финансового контроля.

Назрела необходимость разработки и принятия Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также включения в Бюджетный кодекс Российской Федерации современных норм в части, касающейся государственного и муниципального финансового контроля

### ***3.1. Совершенствование федерального законодательства***

На федеральном уровне контрольный орган муниципального образования необходимо определить, как постоянно действующий орган внешнего финансового контроля, обладающий организационной и функциональной независимостью, формируемый на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования.

Для этого внести изменения в статьи 157 и 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Пункт 1 статьи 157 БК РФ изложить в следующей редакции: «Органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами или сформированные на муниципальных выборах, осуществляют контроль за исполнением соответствующих бюджетов и готовят заключения на годовой отчет об исполнении соответствующих бюджетов, проводят экспертизы проектов указанных бюджетов, долгосрочных целевых программ и правовых актов бюджетного законодательства Российской Федерации». Абзац первый пункта 3 статьи 157 БК РФ изложить в следующей редакции: «Полномочия

органа государственного (муниципального) финансового контроля, созданного законодательным (представительным) органом или сформированного на муниципальных выборах, определяются законом (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования)».

Также внести изменения в статью 264.4 БК РФ.

Абзац 3 п. 2 изложить в следующей редакции: «Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета осуществляется органом муниципального финансового контроля, сформированным на муниципальных выборах или созданным представительным органом муниципального образования в порядке, установленном муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования с соблюдением требований настоящего Кодекса».

Абзац 4 п. 2 изложить в следующей редакции: «По обращению представительного органа поселения внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета поселения может осуществляться контрольным органом муниципального района, сформированным на муниципальных выборах или созданным представительным органом муниципального района, а также органом государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, созданным законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации».

Дополнить статью 264.4 абзацем следующего содержания: «По обращению представительного органа внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга может осуществляться финансовым контрольным органом, созданным представительным органом городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга».

При этом нормы закона должны регулировать статус контрольного органа с позиции определения его как *обязательного*, постоянно

действующего органа муниципального внешнего финансового контроля для городских округов и муниципальных районов, обладающего организационной и функциональной независимостью, формируемого представительным органом власти муниципального образования, и ему подотчетного.

Для этих целей, необходимо внести изменения в часть 2 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» добавив в абзаце 1 после слов «(исполнительного распорядительного органа муниципального образования», слова и «контрольного органа». Кроме того, дополнить часть 2 указанной статьи абзацем 3 следующего содержания: «В муниципальных образованиях, имеющих статус внутригородской территории города федерального значения, городского или сельского поселения, наличие контрольного органа является необязательным».

### ***3.2. Оптимизация организации внешнего контроля отчетов об исполнении местных бюджетов***

Обязательность создания КСО в городских округах и муниципальных районах обусловлена тем, что из системного анализа БК РФ следует невозможность передачи этими муниципальными образованияами своей обязанности проводить внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета иным органам финансового контроля, как это предусмотрено для поселений.

В муниципальных образованиях, имеющих статус внутригородской территории города федерального значения, сельского или городского поселения необходимо исходить из того, что наличие контрольного органа не обязательно. В отношении этих муниципальных образований эффективнее осуществлять внешний финансовый контроль путем передачи соответствующих полномочий другим органам внешнего финансового контроля. При этом в городских и сельских поселениях, не получающих финансовой помощи в форме дотаций на выравнивание бюджетной

обеспеченности, возможно создание контрольных органов муниципальных образований.

Сельские и городские поселения в соответствии с п. 2 статьи 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, для проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета поселения могут обратиться в контрольные органы муниципального района или субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления внутригородской территории города федерального значения для проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования могут обратиться в контрольные органы городов федерального значения.

Передача полномочий позволит:

- разработать единые контрольно-ревизионные стандарты и нормативы;
- проанализировать типовые нарушения и способы их предотвращения;
- детализировать формы внешнего финансового контроля (предварительный, текущий, последующий) над бюджетами муниципальных образований;

- позволит сэкономить бюджетные средства, и обеспечит организацию внешнего финансового контроля бюджетов городских и сельских поселений на более высоком профессиональном уровне.

### ***3.3. Мероприятия органов местного самоуправления по созданию КСО***

На муниципальном уровне для создания полноценного органа внешнего контроля органам местного самоуправления необходимо:

- 1) внести в уставы муниципальных образований изменения в части создания в структуре органов местного самоуправления контрольного органа со статусом юридического лица (там, где этого нет).

Изменения, вносимые в устав муниципального образования должны определять:



- наименование контрольного органа;
- порядок его формирования;
- его компетенцию и срок полномочий.

2) утвердить Положение о контрольном органе муниципального образования.

3) принять решение о формировании КСО.

4) утвердить штатное расписание КСО.

5) утвердить отдельной строкой в муниципальном бюджете объемы финансирования на его содержание.

### ***3.4. Действия регионального контрольного органа по созданию муниципальных КСО***

Создание системы муниципальных контрольных органов – завершающий этап в направлении формирования всеобъемлющего внешнего финансового контроля, необходимое условие законного и эффективного использования средств бюджетов муниципальных образований. Контрольно-счетные органы регионов могли бы и должны оказывать содействие формированию и развитию системы муниципального финансового контроля.

Согласно статье 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вступившей в силу с 1 января 2008 года, обязательной является норма по проведению внешней проверки отчета об исполнении бюджета до его рассмотрения в законодательном (представительном) органе. В случае если внешняя проверка не проводится, возникает проблема легитимности бюджета муниципального образования как результат несоблюдения требований бюджетного законодательства.

Таким образом, в целях обеспечения исполнения законодательства РФ и для создания контрольных органов муниципальных образований, КСО регионов:

- 1) обращается к руководителям органов местного самоуправления

(городских округов и муниципальных районов) с разъяснениями о необходимости создания контрольных органов муниципальных образований и предложением о внесении изменений в Устав муниципального образования, предусмотрев в структуре местного самоуправления орган внешнего финансового контроля с правом юридического лица.

2) направляет проекты учредительных документов и методические рекомендации по созданию муниципальных КСО.

3) непосредственно оказывает организационную и методическую помощь созданным КСО муниципальных образований.

Организационная и методическая помощь КСО региона состоит из направления в адрес вновь созданного КСО муниципального образования проекта плана его действий на начальном этапе, типовых образцов необходимых документов (регламент контрольно-счетного органа, план работы контрольного органа, инструкции по проведению контрольных мероприятий и оформлению их результатов, по реализации материалов проверки и контролю за устранением выявленных нарушений и недостатков, учету результатов проведенных контрольных и аналитических мероприятий), а также методических рекомендаций по проведению контрольных мероприятий, в частности таких как: экспертиза нормативных правовых актов органов местного самоуправления, муниципальных программ, договоров и соглашений, затрагивающих вопросы бюджета района; проведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета муниципального образования, подготовка заключения на проект закона о бюджете муниципального образования, проведение контрольных мероприятий по проверке эффективности и целевого использования бюджетных средств и имущества учреждениями образования, здравоохранения, культуры, ЖКХ. Оказание организационной и методической помощи может осуществляться с использованием опыта регионов.

Подобные действия КСО региона позволят в кратчайшие сроки создать

работоспособные контрольные органы в муниципальных образованиях.

#### ***4. Взаимодействие и координация органов муниципального финансового контроля***

В целях конструктивного сотрудничества контрольно-счетных органов разного уровня, необходимо создание общественных объединений (ассоциаций) контрольных органов субъектов Российской Федерации со статусом юридического лица в каждом регионе Российской Федерации с последующим их вхождением в АКСОП, что позволит сформировать единую систему внешнего контроля бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Инициатором и организатором создания таких объединений (ассоциаций) может выступить контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации.

***В регионах, где контрольно-счетные органы не являются юридическими лицами, работу по созданию таких объединений может провести Союз МКСО.***

***По мере преобразования контрольно-счетного органа региона и наделения его статусом юридического лица он будет принят в Ассоциацию контрольно-счетных органов региона и возьмет на себя функции по координации их деятельности на уровне субъекта РФ.***

Для этого необходимо провести учредительную Конференцию контрольно-счетных органов региона (участвуют контрольно-счетный орган региона и КСО муниципальных образований), на которой:

- подписывается учредительный договор;
- утверждается устав объединения (ассоциации);
- проводятся выборы органов управления.

Регистрация объединения (ассоциации) проводится в установленном порядке.

Объединение контрольных органов позволит наиболее рационально, без создания промежуточных звеньев и надстроек, не допуская распыления

сил и средств, и экономя рабочее время, успешно реализовывать такие задачи как:

- укрепление сотрудничества контрольных органов, направленного на повышение эффективности государственного и муниципального финансового контроля;

- разработка законодательных предложений, направленных на совершенствование и повышение результативности финансового контроля на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации;

- содействие формированию и развитию системы муниципального финансового контроля, разработке его теоретических основ;

- оказание членам объединения организационной, правовой, методической, информационной и иной помощи;

- организация взаимодействия с Ассоциацией контрольно-счетных органов Российской Федерации;

- участие членов объединения в разработке методологии и методического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности в бюджетной сфере, системы стандартизации муниципального и регионального финансового контроля;

- защита прав и законных интересов членов объединений (ассоциаций);

- координация совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, бюджетного процесса и бюджетного устройства;

- организация повышения квалификации членов объединений (ассоциаций);

- содействие разработке и внедрению единой системы контроля за исполнением бюджетов, за использованием имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- организация конференций, семинаров и других мероприятий по вопросам *государственного* и муниципального финансового контроля,

бюджетного процесса и бюджетного устройства.

### ***5. Сертификация КСО муниципальных образований***

Одной из целей сертификации контрольно-счетных органов является оценка результатов их и содействие в повышении эффективности осуществления ими государственного и муниципального финансового контроля.

Основными задачами сертификации являются:

- формирование оптимальной структуры контрольно-счетных органов;
- определение условий для эффективной деятельности контрольно-счетных органов;
- обеспечение единой методологической базы внешнего финансового контроля.

Сертификат является документом, подтверждающим соответствие контрольно-счетного органа требованиям международных принципов контроля, Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации, стандартов государственного финансового контроля, законодательства субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Сертификация основывается на принципах добровольности (факт отказа от сертификации не влечет за собой каких-либо юридических последствий для КСО), объективности, компетентности, независимости и гласности, единых подходов к установлению предмета сертификации и критериев оценки контрольно-счетных органов.

Сертификация муниципальных КСО проводится в Ассоциациях контрольно-счетных органов регионов комиссией из представителей регионального КСО с привлечением представителей из КСО муниципальных образований этого региона.

Участие в добровольной сертификации будет способствовать укреплению сотрудничества контрольных органов, созданию и внедрению

единой организационной, методической и правовой базы эффективного публичного финансового контроля за использованием государственных и муниципальных ресурсов.

### ***6. Заключительные положения***

Обобщая вышесказанное можно выделить следующие основные моменты развития муниципального финансового контроля:

- определение контрольного органа муниципального образования в муниципальных районах и городских округах со статусом юридического лица в качестве обязательного в структуре органов муниципального образования позволит урегулировать его контрольные полномочия и повысить эффективность всего бюджетного процесса на местном уровне;

- устранение разногласий, которые имеются между статьей 38 Федерального закона № 131-ФЗ и статьей 264.4 БК РФ позволит избежать проблем в формировании контрольных органов муниципальных образований и наделения их бюджетными полномочиями;

- для устранения причин, осложняющих формирование муниципальных органов внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях, контрольно-счетным органам субъектов РФ необходимо обратиться к руководителям органов местного самоуправления с предложением внести изменения в Уставы городских округов и муниципальных районов Российской Федерации, предусмотрев в структуре местного самоуправления орган внешнего финансового контроля с правом юридического лица;

- объединение контрольных органов муниципальных образований позволит координировать их деятельность на уровне субъекта РФ в интересах эффективного осуществления муниципального контроля, а также будет способствовать вхождению этих объединений в АККОР, в целях формирования единой системы внешнего контроля всех уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Задачи, поставленные перед органами муниципального финансового контроля необходимо решать через объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов регионов, которые будут проводниками передовых идей и методов, генерируемых в рамках работы АКСОР.

Вступление этих объединений в Ассоциацию контрольно-счетных органов РФ позволит создать на территории Российской Федерации единую систему внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

---

Примечание: «Основные направления...» утверждены XV конференцией АКСОР (г. Москва, 24 марта 2010 года) и рекомендованы к направлению членам АКСОР и Союза МКСО. Конференция решила также рекомендовать «руководителям контрольно-счетных органов – членам Ассоциации и Союза муниципальных контрольно-счетных органов внести в планы работы на 2010 год мероприятия, предусмотренные «Основными направлениями развития муниципального финансового контроля в Российской Федерации» (Из Решения XV конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации).