МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему **«Правовое регулирование государственного и муниципального финансового контроля»**

Студент(ка) И.В.Стоногина _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный руководитель Г.А.Ожегова _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Консультанты _____ _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

_____ _____
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Руководитель магистерской программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский _____
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

«_____»_____20_____г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина _____
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)

«_____»_____20_____г.

Тольятти 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение……...3
Глава 1. Теоретические и методологические основы правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля…….10
1.1. Основные направления и виды финансового контроля…….10
1.2. Правовые основы статуса контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований……...40
Глава 2. Правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов в области государственного и муниципального финансового контроля…….54
2.1.Правовое регулирование финансового контроля в проведении аудита эффективности бюджетных средств. Реальность, проблемы, пути их решения……..54
2.2.Правовое регулирование финансового контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд……60
Глава 3. Правовые основы и пути совершенствования деятельности контрольно-счетных органов государственного и муниципального финансового контроля……..66
3.1. Проблемы правового регулирования в сфере стандартизации деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля……..66
3.2. Правовые аспекты деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований (на примере контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск)……76
3.3. Совершенствование правовых основ внешнего муниципального финансового контроля……..80

Заключение…….....97
Список использованных источников……107

Введение

Актуальность темы исследования. Финансовый контроль – неотъемлемая часть финансовой деятельности публично-правовых субъектов, какими являются и муниципальные образования. Нельзя не согласиться с замечанием Е.Ю. Грачевой, что «публичные интересы в области финансового контроля состоят в успешной реализации финансовой политики, эффективном использовании публичных финансовых ресурсов… Выделение и формулирование в законодательстве реализации публичных интересов как важнейшей составляющей политики социального государства в качестве основной цели осуществления финансового контроля является принципиальным в современных условиях».[1]

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон № 6-ФЗ)[2] нацелен на обеспечение единства общих принципов организации и деятельности контрольных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Заложенный в данном законе подход к правовому статусу контрольных органов соответствует политическим и экономическим условиям современного общества, а также существующим международным принципам организации внешнего государственного финансового контроля. Но существуют определенные проблемы реализации некоторых положений данного Закона. Среди них можно выделить следующие:

- вопрос о возможности делегирования полномочий в сфере внешнего финансового контроля с муниципального уровня на региональный

---

[1] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. №4 С. 23-24.

[2] Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 04.03.2014) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

(например, посредством подписания соглашений между региональными и муниципальными контрольными органами);

- вопрос об обязательности создания в структуре органов местного самоуправления контрольно-счетного органа (в случае, если внешняя проверка проводится представительным органом, возникают риски, связанные с ее достоверностью и качеством);

- вопрос обоснованности наделения контрольных органов полномочиями по осуществлению контроля в сфере размещения государственных и муниципальных заказов. В соответствии с пунктом 11 части 2 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ перечень полномочий муниципальных контрольных органов является открытым и может быть расширен федеральными законами, региональными законами и нормативными правовыми актами муниципального образования. Однако, данная норма содержит ограничение, согласно которому наделение муниципальных контрольных органов возможно только в сфере внешнего муниципального финансового контроля. Но Российское законодательство в настоящее время не содержит определения термина «внешний финансовый контроль». В Бюджетном кодексе[3] нет ясного разграничения функций внешнего и внутреннего государственного и муниципального контроля, что приводит на практике к дублированию функций контрольных органов.

Цели и задачи, которые реализуются органами государственной власти Российской Федерации в рамках бюджетного реформирования, имеют долгосрочную направленность и стратегический вектор. Для реализации поставленных задач и достижения заданных целей необходимо повышение эффективности управления бюджетными средствами в соответствии с заданными приоритетами. Нельзя не согласиться с С.В. Степашиным, который отмечает, что «бюджетная система государства – одна из основ его экономики. Поэтому эффективное ее функционирование и рачительное

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

отношение к ней всегда были предметом пристального внимания со стороны высшей государственной власти»[4].

Вопросы правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, осуществляемые контрольными органами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями, являются составной частью правовых основ функционирования института государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации, и их исследование позволит выявить общие закономерности в сфере правового регулирования деятельности контрольных органов.

В связи с чем, представляется актуальным анализ всей совокупности действующих бюджетных нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней в данной сфере. Это позволит выявить несовершенства действующей правовой системы, определить основные векторы ее последующего развития и совершенствования.

Исполнение поставленных задач позволит не только выявить закономерности правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, но и выделить правовые несовершенства в системе органов государственного и муниципального финансового контроля. Данные шаги помогут выработать предложения по совершенствованию функциональных, правовых, организационных норм деятельности по организации работы контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Исходя из вышесказанного, тема диссертационного исследования, посвященная исследованию правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, актуальна как в научном, так и прикладном плане.

---

[4] Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №5.

Степень научной разработанности темы. Общие вопросы регулирования правовых механизмов государственного и муниципального финансового контроля в современных условиях рассмотрены в работах как отечественных ученых и специалистов (Р.Е. Мешалкина, С.В. Степашин, Н.С. Столяров, А.Н. Саунин, В.В. Уксусов , Е.Ю. Грачева, Т.М. Бялкина, В.В. Гриценко, В.А. Татаринов, А.О. Альский, М.В. Васильева, Ю.М. Воронин, И.И. Егоров, М.В. Мельник, С.П. Суворова, Н.В. Парушина, Е.В. Галкина, О.А. Агеева, А.Л. Ребизова, Н.И. Нехорошкин, А.А. Пискунов, В.Б. Гусев, А.В. Солодов, А.Д. Тремасов, Д.В. Дементьев, А.В. Бликанов, К.Е. Захаров, М.В. Васильева и др.), так и зарубежных (Л. Кенлинер, Н. Барр, Дж. Гренн, Д. Ирвин, Е. Керни, А. Шах). В их работах исследованы, в частности, основные проблемы и правовые коллизии правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля в части стандартизации и методологического обеспечения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Для качественного проведения финансового контроля необходимо четкое правовое регулирование деятельности государственных и муниципальных контрольных органов. Однако существующие проблемы правового регулирования не позволяют в полной мере органам внешнего государственного и муниципального контроля реализовать свои функции, обеспечить надлежащий уровень осуществления финансового контроля. Указанные вопросы обусловили выбор цели и постановку задач исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель магистерской диссертации – провести анализ действующих законодательных норм и выработать предложения по их совершенствованию в области правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1). Определить основные направления и виды государственного и муниципального контроля на примере Государственного финансового

контроля Самарской области, контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск.

2) Определить правовые основы статуса контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

3) Исследовать правовые основы по регулированию финансового контроля в сфере аудита эффективности бюджетных средств, закупок товаров, работ и услуг.

4) Исследовать правовые основы организации и деятельности контрольно-счетных органов в области финансового контроля на примере контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск.

5) Сформулировать предложения по совершенствованию процесса правового регулирования в области государственного и муниципального финансового контроля.

Объектом исследования является механизм правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля.

Предметом исследования являются нормы действующего законодательства, регулирующие правовые механизмы государственного и муниципального финансового контроля, а также теоретические, методические, организационно-правовые и практические аспекты осуществления правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля.

Практическая и теоретическая значимость для юридической науки и практики. Практическую значимость имеют рекомендации и предложения по изменению действующего законодательства с целью совершенствования процесса правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля. Результаты исследования могут быть использованы при разработке стандартов и методических материалов органами государственного и муниципального финансового контроля. Также результаты исследования могут быть полезны при переподготовке и

повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Методологической основой магистерской диссертации является всеобщий метод диалектического познания действительности, формально-логический метод, метод абстрагирования особенно в целях выработки систематизации признаков и особенностей соответствующих правовых явлений. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области улучшения и развития финансового контроля. Исследование осуществлялось на основании нормативно-правовых актов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (Самарская область) и муниципальных правовых актов (на примере городского округа Жигулевск). Также в работе были использованы материалы научных конференций, публикаций, материалы и документы, размещенные на официальных сайтах в сети Интернет.

Нормативную базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О Счетной палате Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» , Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области», другие нормативные правовые акты.

Научная новизна работы определяется тем, что в ней проведено комплексное исследование правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, проанализирована практика норм действующего законодательства и выдвигаются предложения по

совершенствованию механизма правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля.

Теоретическое значение магистерской диссертации состоит в том, что теоретические выводы, сделанные в рамках данной, работы могут быть использованы в преподавании учебных дисциплин по этой проблематике для сотрудников органов внешнего финансового контроля.

Структура магистерской диссертации предопределена целью и задачами исследования и включает: введение, три главы, поделенные на семь параграфов, заключение и список использованных источников.

Глава 1
Теоретические и методические основы правого регулирования государственного и муниципального финансового контроля

1.1. Основные направления и виды финансового контроля

При рассмотрении вопросов финансового и правового регулирования муниципального контроля следует подробнее остановиться на рассмотрении направлений его осуществления. Финансовый контроль – это собирательное понятие, включающее в себя бюджетный, налоговый, валютный контроль, банковский и страховой надзор, надзор за профессиональными участниками рынка ценных бумаг и т.д. Анализ норм федерального законодательства показывает, что органы муниципального образования в силу закрепленной за ними компетенции осуществляют бюджетный контроль. Контроль в иных сферах финансовой деятельности осуществляется на федеральном уровне. Таким образом, муниципальный финансовый контроль представляет собой контроль за действиями должностных лиц, финансово-хозяйственной деятельностью получателей бюджетных средств либо иных субъектов, использующих средства или собственность муниципального образования.

Наряду с этим, необходимо отметить, что Бюджетный кодекс РФ[5] фактически отождествляет понятия «государственный (муниципальный) финансовый контроль» и «бюджетный контроль», в связи с чем в науке финансового права совершенно справедливо было указано на необоснованность такой позиции со стороны законодателя.[6] Однако, исходя из анализа некоторых норм законодательства, можно сделать вывод о том, что применительно к муниципальному уровню понятия «муниципальный финансовый контроль» и «бюджетный контроль» будут совпадать, так как

---

[5] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст.3823.

[6] Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М. Право. 2012. С. 204.

бюджетные отношения – это единственная сфера, в которой осуществляется финансовый контроль местными органами власти.

Однако, в науке финансового права, существует и иная точка зрения по данному вопросу. Е.В. Терехова отмечает, что «муниципальный финансовый контроль имеет те же направления, что и финансовый контроль в целом. Так, муниципальный финансовый контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ при утверждении местного бюджета, его исполнении и утверждении отчета о его исполнении; при установлении местных налогов и сборов на основе закрепленных законом принципов. Главы местной администрации, являющиеся высшими должностными лицами местного самоуправления, осуществляют местный финансовый контроль при исполнении местного бюджета, управлении объектами муниципальной собственности, реализации государственных программ приватизации муниципальных предприятий, объектов социально-культурного и бытового назначения, торговых и иных объектов, являющихся муниципальной собственностью, и при решении иных вопросов местного значения»[7].

Рассматривая вопросы правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля, следует отметить, что проведенная в 2013 году реформа государственного (муниципального) контроля разделила виды контроля на внешний и внутренний. Так, внутренний финансовый контроль – это контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств на этапе исполнения, формирования бюджета и составлении бюджетной отчетности. Внешний финансовый контроль – это контроль, осуществляемый контрольно-счетными органами, за законностью, результативностью, эффективностью бюджетных средств. Так, внутренний государственный контроль на территории Самарской области

[7] Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М. 2007. С. 40.

осуществляется Государственным финансовым контролем (далее – Госфинконтролем) Самарской области.

Согласно Отчёту о деятельности Госфинконтроля Самарской области за 2012-2014 годы и истёкший период 2015 год было проведено 5256 контрольных мероприятий, в том числе на этапе предварительного контроля (экспертиза, обследование правовых актов) – 4512. Общий объём проверенных бюджетных средств за 2012-2014 годы и истёкший период 2015 года составил 336,6 млрд. рублей, в том числе в рамках предварительного контроля – 189,3 млрд. рублей, при проведении проверок (ревизий) – 87,4 млрд. рублей, при осуществлении контроля в сфере закупок– 59,9 млрд. рублей.

1. Общий объём выявленных в 2012-2014 годах и за истёкший период 2015 года финансовых нарушений, подтверждённых бюджетных рисков и нарушений в сфере закупок составил 22,6 млрд. рублей (в том числе в 2014 году – 10,9 млрд. рублей), из них:

- завышение стоимости товаров, работ и услуг – 4,4 млрд. рублей, в том числе: в рамках предварительного контроля (экспертиза, обследование планируемых расходов областного бюджета, поступивших на рассмотрение в 2012-2014 годах и за истёкший период 2015 года) – 4,1 млрд. рублей;

при проведении проверок (ревизий) – 235,3 млн. рублей;

при осуществлении контроля в сфере закупок – 78,7 млн. рублей;

- установленные (подтверждённые) бюджетные риски (за период 2013-2014 годов) – 5,4 млрд. рублей;

- финансовые нарушения, выявленные в рамках последующего контроля – 8,9 млрд. рублей, при осуществлении контроля в сфере закупок – 127,9 млн. рублей;

- нарушения законодательства в сфере закупок – 3,8 млрд. рублей.

II. По итогам проведённой Госфинконтролем Самарской области работы общий объём бюджетных средств, обращённых в 2012-2014 годах и за истёкший период 2015 года в пользу бюджета Самарской области,

составил более 9,8 млрд. рублей (в том числе в 2014 году – более 6 млрд. рублей), из них:

- изысканы дополнительные финансовые резервы (отработаны бюджетные риски вследствие реализации рекомендаций и требований Госфинконтроля Самарской области, в том числе перераспределены бюджетные средства на иные приоритетные направления (мероприятия) на сумму 7,2 млрд. рублей, из которых 1,9 млрд. рублей изысканы в 2014 году по результатам проведения «фронтальных проверок»;

- пресечено завышенное планирование бюджетных средств (в том числе путём снижения цены контрактов по результатам их согласования) на сумму 1,7 млрд. рублей;

- обеспечено выполнение строительных работ в полном объёме на сумму 137,9 млн. рублей (в том числе, обеспечено выполнение работ в рамках реконструкции учебного корпуса в административном здании для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, на общую сумму 20,2 млн. рублей);

- объём возврата неправомерно использованных средств в бюджет составил 75,3 млн. рублей (в том числе по результатам контрольного мероприятия, проведённого в 2013 году, ГАУСО «Региональный телекоммуникационный центр» вернуло в областной бюджет неиспользованный остаток субсидии за 2011 год в размере 7,2 млн. рублей);

- объём возмещения неправомерных расходов – 155,4 млн. рублей;

- обеспечено использование приобретённого за счёт средств областного бюджета имущества по назначению – 131,6 млн. рублей (в том числе по факту того, что ГБУ ЗСО «Самарская областная психиатрическая больница» не использовался рентгеновский аппарат стоимостью 6 млн. рублей);

- иные меры (в том числе перерасчёт нормативных затрат, уменьшение субсидии на государственное задание, исключение невыполненных работ из

актов выполненных работ, пресечение заключения контрактов в отсутствие лимитов) приняты на сумму 394,2 млн. рублей.

По результатам контрольных мероприятий Госфинконтроля Самарской области в 2012-2014 годах и за истёкший период 2015 года:

- объектам контроля направлено 53 представления, в том числе в 2014 году – 46 представлений;

- выдано 16 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

- в финансовый орган направлено 2 уведомления о применении бюджетных мер принуждения на общую сумму 911,6 тыс. рублей;

- привлечено к административной ответственности 454 должностных лиц, в том числе в 2014 году – 142 должностных лица.

За 2012-2014 годы и истёкший период 2015 года Госфинконтролем Самарской области возбуждено и рассмотрено 1077 дел об административных правонарушениях. Объём штрафов, поступивших в консолидированный бюджет Самарской области за 2012-2014 годы и истёкший период 2015 года, составил 8,2 млн. рублей, в том числе в 2014 году – 2,3 млн. рублей.

По ряду выявленных Госфинконтролем Самарской области фактов компетентными правоохранительными органами назначено проведение более 50 проверок на предмет наличия признаков уголовно наказуемых деяний.

1. По факту неправомерной выплаты в 2012-2013 годах директору учреждения премий за счёт средств от приносящей доход деятельности без приказов соответствующего министерства возбуждено уголовное дело в отношении бывшего директора ГБУ СО «Самаралес» (сумма нарушения 397,1 тыс. рублей), которое прекращено в связи с деятельным раскаянием и возмещением причинённого ущерба.

2. Возбуждено уголовное дело по вопросу использования Администрацией г.о. Самара бюджетных средств на ремонт и реконструкцию

дорог общего пользования (завышены цены контрактов, сумма нарушения 102318,4 тыс. рублей).

3. По фактам, выявленным Госфинконтролем Самарской области в ходе проверки финансирования расходов при строительстве, ремонте, реконструкции, благоустройстве объектов г.о. Сызрань (не установлены бортовые камни бетонные, сумма нарушения 699,07 тыс. рублей).

4. Возбуждено уголовное дело по фактам оплаты некачественных работ в Клявлинском районе (некачественные стяжки по полам, штукатурка, сумма нарушения составила 65,99 тыс. рублей).

5. Возбуждено уголовное дело по выявленному Госфинконтролем Самарской области в 2014 году факту начисления ежемесячной премии директору ГБУ СО «Центр размещения рекламы» за счёт средств областного бюджета без разрешения министра имущественных отношений Самарской области (сумма нарушения 88,78 тыс. рублей).

6. Возбуждено уголовное дело по фактам неправомерных действий директора МБОУ Гимназия № 3 (установлено, что не были выполнены работы по ремонту фасада здания на сумму 1754,24 тыс. рублей, при этом они отражены в акте выполненных работ как выполненные) по статье 292 Уголовного кодекса Российской Федерации[8] (служебный подлог).

7. Возбуждено уголовное дело по фактам, выявленным Госфинконтролем Самарской области в ходе проверки правомерности расходования бюджетных средств на проектирование и строительство спортивного комплекса «Динамо» в г.о. Самара.

Активно реализуемая Госфинконтролем Самарской области инновационная функция по предварительному контролю, являющаяся основой риск-ориентированного планирования, включает в себя:

- оценку бюджетных расходов как вновь принимаемых, так и действующих (путём проведения обследования проектов правовых актов и

[8] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

соответствующего обоснования) на предмет их обоснованности и эффективности;

- выявление рисков и подготовку предложений по их нивелированию или предупреждению;

- выявление и предупреждение возможных бюджетных и финансовых нарушений;

- обеспечение дальнейшего контроля за устранением рисков и недопущению бюджетных нарушений, выявленных Госфинконтролем Самарской области по итогам проведённого анализа.

Результаты проведённой Госфинконтролем Самарской области работы на стадии предварительного контроля тщательно анализируются и доводятся до сведения не только руководства региона и заинтересованных государственных органов власти, но, прежде всего, передаются для последующей работы в контрольно-ревизионный блок Госфинконтроля Самарской области, для проведения точечных контрольных мероприятий в отношении бюджетных расходов, при планировании которых были выявлены риски использования бюджетных средств и которые не были минимизированы и (или) устранены исполнителями.

Так, три четверти контрольных мероприятий последующего финансового контроля, включённых в План работы Госфинконтроля Самарской области по проведению контрольных мероприятий на 2015 год, запланированы по итогам работы предварительного контроля, осуществлённого Госфинконтролем Самарской области в 2014 году (на общую сумму выявленных документально необоснованных планируемых расходов областного бюджета около 2 млрд. рублей) и работа в данном направлении ведётся на постоянной основе.

Кроме того, по итогам завершения 2014 года неиспользованными остались объёмы финансирования мероприятий на сумму 7,4 млрд. рублей, ещё порядка 10 млрд. рублей главным распорядителям бюджетных средств предстоит проработать в процессе исполнения областного бюджета в 2015-

2017 годах, поскольку планируемые расходы областного бюджета обследуются Госфинконтролем Самарской области не только в текущем, но и в плановом финансовом периоде.

Таким образом, на стадии предварительного контроля работает метод «светофора», когда необоснованным расходным обязательствам соответствует «красный свет» (в этом случае выставляется требование на предоставление дополнительных обосновывающих документов), расходным обязательствам, в отношении которых были установлены определённые бюджетные риски и которые взяты Госфинконтролем Самарской области на контроль до момента их отработки, соответствует «жёлтый свет» и, наконец, только тем расходным обязательствам, в отношении которых была подтверждена эффективность их реализации и обоснованность бюджетных расходов (в том числе и по итогам устранения выявленных Госфинконтролем Самарской области нарушений и замечаний, выполнения рекомендаций) соответствует «зелёный свет».

В настоящее время Госфинконтролем Самарской области ведётся интенсивная работа с главными распорядителями бюджетных средств по отработке и устранению выявленных рисков и нарушений. Необходимо отметить положительные примеры такой отработки. Например, Министерством строительства Самарской области под жёсткий контроль взята работа подведомственного государственного казённого учреждения Самарской области «Управление капитального строительства» в части отработки рекомендаций и устранения возможных бюджетных рисков, выявленных Госфинконтролем Самарской области.

Исходя из практики реализации функции предварительного контроля Госфинконтролем Самарской области были выработаны основные подходы к оценке и анализу финансово-экономического обоснования.

В частности, если предусматривается финансирование объектов капитального строительства (стройка, реконструкция), то финансово-экономическое обоснование должно содержать исходно-разрешительную

документацию (правоустанавливающие документы на землю, разрешение на строительство и пр.), положительное заключение на проектную документацию (в случаях, определённых законодательством), сметную документацию, прошедшую проверку на предмет достоверности и т.д.

Следует отметить, что одной из основных типичных ошибок при формировании стоимости мероприятий (объектов), финансируемых за счёт средств областного бюджета, является планирование бюджетных расходов без учёта фактически понесённых или уже планируемых затрат.

Примером является финансирование мероприятия «Берегоукрепление Саратовского водохранилища у села Рождествено Волжского района Самарской области» (с общей стоимостью 632,2 млн. рублей), при расчёте стоимости которого не вычиталось планируемое выполнение 2014 года (20,45 млн. рублей), в результате чего, риск завышения стоимости мероприятия составлял 23,8 млн. рублей. В результате устранения указанной ошибки и применения актуальных индексов-дефляторов общая стоимость мероприятия снизилась на 25,5 млн. рублей и составила 606,7 млн. рублей.

Кроме того, на формирование завышенных объёмов финансирования по объектам капитального строительства зачастую влияет неверное применение единичных расценок и норм ценообразования в строительстве, а также включение необоснованных расходов.

Так, например, при рассмотрении мероприятий, предусматривающих проектирование 5 новых корпусов пансионатов с общей стоимостью 70,2 млн. рублей, Госфинконтролем Самарской области установлены завышения на сумму 30,3 млн. рублей, в том числе в результате двойного учёта стоимости ряда разделов проектирования (отопление, вентиляция, водоснабжение, водоотведение и др.). По итогам отработки ГКУ СО «Управление капитального строительства» выявленных нарушений, объём финансирования вышеуказанных мероприятий был уменьшен на общую сумму 15,3 млн. рублей, на оставшуюся сумму с учётом рекомендаций Госфинконтроля Самарской области были доработаны технические задания.

Ещё одним типичным нарушением при формировании объёмов финансирования по объектам капитального строительства является дополнение (увеличение) расчёта по укрупнённым показателям индексами, обоснованность применения которых отсутствует.

Так, по итогам рассмотрения сметного расчёта на проектирование дворца бракосочетания на стрелке реки Волга и Самара (15,1 млн. рублей) Госфинконтролем Самарской области было установлено превышение стоимости заявленных работ не менее чем на 2,9 млн. рублей. В соответствии с рекомендациями Госфинконтроля Самарской области отработаны замечания, получено положительное заключение госэкспертизы на 10,1 млн. рублей, сметная стоимость проектно-изыскательских работ по объекту уменьшена на 5 млн. рублей.

В целях оптимизации расходов на объекты капитального строительства Госфинконтролем Самарской области было предложено уйти от страхования за счёт бюджета строительных работ, на которое тратились значительные средства, несмотря на отсутствие страховых случаев.

Так, например, в сводных сметных расчётах на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования регионального (межмуниципального) значения только по девяти крупным дорогам (общей стоимостью 33 млрд. рублей) страхование составило более 250 млн. рублей. Указанное страхование до настоящего времени так и остаётся учтённым в расходах областного бюджета (до 2025 года) и по существу может являться источником оптимизации бюджетных расходов. Согласно представленной министерством транспорта и автомобильных дорог Самарской области информации затраты на страхование строительных рисков не включаются при обосновании начальной максимальной цены объектов при размещении заказов на выполнение работ. Госфинконтроль Самарской области поставил представленную информацию и выявленную проблематику на контроль.

В случае, если проект предусматривает выделение средств областного бюджета на осуществление мероприятий по проведению капитального

ремонта (включая противопожарные мероприятия), специалистами Госфинконтроля Самарской области оценивается наличие предписаний контролирующих органов, иных обосновывающих документов о необходимости проведения соответствующих мероприятий (в т.ч. противопожарных), дефектных ведомостей, локальных сметных, сводных сметных расчетов, прошедших проверку на достоверность. Специалистами Госфинконтроля Самарской области, имеющим специальное строительное образование даются заключения на предмет правильности применения нормативов ценообразования.

Так, например, в рабочем порядке была скорректирована сметная документация на ремонт элементов благоустройства парка в г.о. Самара на общую сумму 137,954 млн. рублей (в 2,4 раза) (с 236,73 до 98,776 млн. рублей). По сравнению с первоначальным вариантом, из сметной документации были исключены такие виды дорогостоящих работ, как лазерное шоу, фонтан, переустановка железобетонной конструкции и др. Кроме того, по замечаниям Госфинконтроля Самарской области был отработан вопрос об уточнении объёмных показателей и исключено завышение стоимости работ ввиду неправильного применения норм ценообразования и расценок (в т.ч. исключена повторная стоимость земли на газонах, уменьшено расстояние вывозки мусора, исключено применение коэффициента на стеснённость без наличия факторов стеснённости, заменена завышенная расценка на устройство основания при укладке тротуарной плитки и т.д.).

Специалистами Госфинконтроля Самарской области выявляются и устраняются риски использования при планировании работ дорогостоящих материалов и основных средств, обладающих избыточными свойствами.

Так, например, в рамках проведения капитального ремонта здания Дома культуры были предусмотрены такие расходы как посадка деревьев (елей – 42 штуки, сирень – 74 штуки) и кустарников (324 штуки), организация живой изгороди длиной в 1080 метров. Кроме того, для

обеспечения функционирования здания планировалось приобрести необоснованно дорогостоящее и непрофильное оборудование, например, такое как: зеркальный цифровой аппарат со вспышками и объективами (223,964 тыс. рублей), витрина охлаждаемая (122,55 тыс. рублей), кофемашина (157 тыс. рублей), 25 банкетных столов (195,5 тыс. рублей), автомат для варки сосисок (17,35 тыс. рублей) и т.п.

По итогам рассмотрения замечаний Госфинконтроля Самарской области стоимость капитального ремонта объекта была снижена на 19,1 млн. рублей (с 72,91 млн. рублей до 53,8 млн. рублей).

Кроме того, при планировании объёмов финансирования на мероприятие по капитальному ремонту другого Дома культуры в смету были включены дорогостоящие отделочных материалы, такие как: штучный паркет (дуб / ясень) на сумму не менее 2,3 млн. рублей, мраморные плиты на сумму 0,4 млн. рублей. Кроме того, Госфинконтролем Самарской области были выявлены нарушения норм ценообразования в строительстве, приводящие к завышению стоимости мероприятия ориентировочно на 12 млн. рублей. Рекомендации Госфинконтроля Самарской области были учтены: используемые материалы и виды работ оптимизированы, нарушения норм ценообразования устранены.

В случае, если проект предусматривает приобретение основных средств, оборудования, инвентаря специалистами Госфинконтроля Самарской области оценивается перечень имеющегося имущества учреждений с указанием степени износа, не менее трех коммерческих предложений (прайс-листов) по каждой приобретаемой позиции, а также проводится сопоставление планируемых цен с фактическими ценами в рамках заключенных государственных контрактов и текущими ценами на аналогичные товары, работы, услуги в сети Интернет.

Так, например, в сметах расходов по оснащению МФЦ были выявлены существенные расхождения в стоимости единиц типовых товаров(автотранспортные средства, компьютерная техника, офисная

мебель). В рассматриваемой ситуации, учитывая наличие указанных расхождений, а также отсутствие надлежащего обоснования для приобретения различных моделей транспортных средств и компьютерной техники, Госфинконтроль Самарской области, в целях минимизации рисков расходования бюджетных средств, указывал на необходимость оценить потребность МФЦ в приобретении основных средств, исходя, в том числе, из пропускной способности МФЦ, а также провести с муниципальными образованиями работу по оптимизации затрат. По рекомендации Госфинконтроля Самарской области департаментом государственного управления Администрации Губернатора Самарской области был разработан типовой перечень оборудования для функционирования МФЦ. Распределение средств на оснащение МФЦ в 2014-2015 годах производилось в соответствии с типовым перечнем. Необходимо отметить, что на практике нередко встречается некорректность расчёта стоимости мероприятия, в том числе и за счёт наличия арифметических ошибок.

Так, например, в качестве обоснования объёмов финансирования мероприятия «Проведение научных археологических экспедиций с целью изучения объектов культурного (археологического) наследия» в том числе представлена смета на проведение археологических исследований на территории Самарской области на 2014 год. Согласно смете планируется осуществить раскопки на 9 объектах. При этом в указанной смете на археологические исследования допущена арифметическая ошибка, в результате которой превышение фактической потребности составило 499,66 тыс. рублей. Указанное замечание Госфинконтроля Самарской области учтено Министерством культуры Самарской области, представлена уточнённая смета мероприятия.

В случае, если проект предусматривает увеличение штатной численности работников государственных учреждений, финансово-экономическое обоснование анализируется с учётом наличия проекта государственного задания, расчётов трудозатрат по вводимым штатным

единицам, действующего штатного расписания, проекта нового штатного расписания и прочих документов, подтверждающих необходимость увеличения численности работников.

Так, например, по результатам рассмотрения проекта о создании одного из автономных учреждений расходы на его содержание по рекомендациям Госфинконтроля Самарской области были оптимизированы более чем на 90 млн. рублей, за счёт пересмотра штатной численности с учётом трудозатрат, исключения дублирования реализуемых функций, уточнения даты ввода объектов в эксплуатацию, степени их оснащённости и т.д.

Кроме того, Госфинконтролем Самарской области в целях эффективного и результативного планирования и использования бюджетных средств ведётся активная работа по совершенствованию Порядков предоставления субсидий. Так, неоднократно отмечалось, что приобретение оборудования в отрыве от строительно-монтажных работ имеет ряд рисков неэффективного использования бюджетных средств, связанных прежде всего с утратой просубсидированного оборудования. В связи с чем все соответствующие Порядки предоставления субсидий были дополнены обязательным условием о сдаче смонтированного оборудования в эксплуатацию.

В результате на стадии предварительного контроля удаётся не только выявлять риски, но оперативно принимать следующие меры:

- предотвращать нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств, в том числе посредством уточнения и (или) изменения порядка использования бюджетных средств;

- не допускать завышения стоимости планируемых мероприятий;

- повышать обоснованность включаемых в бюджет расходов;

- улучшать качество и (или) количество планируемых к закупке товаров (работ, услуг) без увеличения объёма финансирования;

- прорабатывать альтернативные пути реализации планируемого мероприятия или источники его финансирования в целях снижения нагрузки на областной бюджет и т.д.

Стоит особо отметить, что Госфинконтроль Самарской области является членом Рабочей группы по вопросам совершенствования государственного финансового контроля при Минфине Российской Федерации. Кроме того, опыт Самарской области по внедрению системы риск-ориентированного планирования контрольной деятельности является в своём роде уникальным и широко востребованным в других субъектах Российской Федерации.

Примером осуществления функций внешнего контроля на территории городского округа Жигулевск является контрольно-счетная палата городского округа Жигулевск[9] (далее – КСП, контрольно-счетная палата городского округа Жигулевск).

Деятельность палаты в 2015 году осуществлялась в соответствии с планом работы, утвержденным председателем контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск.

В итоге в отчетном периоде проведено 6 проверок и 19 экспертиз.

Кроме того, осуществлялась подготовка материалов по результатам мероприятий, проведенных в 2014 году.

В соответствии с действующим законодательством, Положением о КСП, утвержденным планом работы, Контрольно-счетной палатой проводилась финансовая экспертиза проектов нормативных правовых актов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств местного бюджета или влияющих на их формирование и исполнение. В отчетном периоде проведено 19 экспертиз, по результатам которых направлены заключения в Думу городского округа Жигулевск, в том числе: заключение на отчет об исполнении бюджета городского округа за 2014 год; заключение

---

[9] Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.03.2013 № 363 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск» (ред. от 03.09.2015) // Жигулевский рабочий. 2013. 4 апреля. № 34(9454).

на проект бюджета на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов; заключения о внесении изменений в бюджет городского округа; на проекты правовых актов в соответствии с компетенцией внесены предложения и дополнения в Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, Положение о денежном содержании муниципальных служащих, долгосрочные и ведомственные целевые программы.

С 2010 года КСП осуществляет учет нарушений в соответствии с классификатором, рекомендованным коллегией Счетной палаты РФ.

Информация о результатах мероприятий КСП систематически направляется в Думу городского округа Жигулевск.

В целях реализации своих задач и функций, которые заключаются, прежде всего, в обеспечении единой системы контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета, отчета о его исполнении, а также за законностью управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, Контрольно-счетная палата в отчетном периоде осуществляла контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности.

Приоритетной задачей практически каждого контрольного и экспертно-аналитического мероприятия КСП являлся контроль за формированием и исполнением бюджета городского округа.

Для проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета за 2014 год в контрольно-счетную палату была представлена годовая бюджетная отчетность главных распорядителей бюджетных средств.

В соответствии со статьей 264.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации годовой отчет об исполнении бюджета городского округа подлежит утверждению решением Думы городского округа Жигулевск.

Оперативный контроль над исполнением бюджета округа осуществлялся КСП на основе анализа данных отчетности финансового управления, главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС), а

также результатов контрольных мероприятий за отчетный период. В рамках контроля над исполнением бюджета округа были запрошены и проанализированы отчеты шести ГРБС, в ходе которых проверялось соответствие сводной бюджетной росписи решению Думы о бюджете, своевременность утверждения и доведения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств.

Общий объем условно утвержденных расходов соответствует требованиям ст.184.1 Бюджетного кодекса:

на 2017 год – 12530 тыс. руб. (не менее 2,5 % от общих расходов бюджета без учета межбюджетных трансфертов)

на 2018 год – 26550 тыс. руб. (не менее 5 % от общих расходов бюджета). Под условно утверждаемыми расходами понимаются не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования.

Предельный объем муниципального долга соответствует требованиям ст. 107 Бюджетного кодекса РФ (предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений). Предельный объем – это объем муниципального долга, который не может быть превышен при исполнении соответствующего бюджета.

Стратегия Основных направлений бюджетной и налоговой политики городского округа Жигулевск, утвержденная Постановлением администрации городского округа Жигулевск № 2178 от 16.10.2015, направлена на осуществление мер по ограничению дефицита бюджета и уровня муниципального долга. Согласно документу должны быть приняты меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование

действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, недопущение привлечения дорогих коммерческих кредитов и наращивания объема муниципального долга.

Существенным резервом заявлено повышение эффективности бюджетных расходов в области бюджетных решений. Для этого требуется смещение акцента на оценку обоснованности решений на этапе планирования расходов. Предлагается оптимизировать структуру бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования в иную организационно-правовую форму отдельных муниципальных учреждений. Также важное место в повышении эффективности расходов бюджета названо повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.

Следует отметить, что контрольные мероприятия, экспертизы и анализ муниципальных правовых актов показывают, что не всегда заявленные задачи и решения исполняются в полной мере. Так, анализ решений Думы городского округа Жигулевск от 24.02.2011 № 70 «Об итогах работы временной комиссии Думы городского округа Жигулевск для изучения показателей муниципальных унитарных предприятий городского округа Жигулевск»[10] показывает, что контроль за полнотой и своевременностью перечисления части прибыли муниципальных унитарных предприятий в бюджет городского округа Жигулевск со стороны комитета по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа Жигулевск отсутствует.

Выявленные нарушения в ходе проведения контрольных мероприятий свидетельствуют о недостаточном уровне контроля за деятельностью учреждений со стороны Главных распорядителей бюджетных средств.

---

[10] Решение Думы городского округа Жигулевск от 24.02.2011 № 70 «Об итогах работы временной комиссии Думы городского округа Жигулевск для изучения показателей муниципальных унитарных предприятий городского округа Жигулевск» (ред. от 26.11.2015) [Электронный ресурс] // Интернет-портал Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований Самарской области. http://zhigu.samgd.ru/acts/decisions/16252/. 2016.

О недостаточно высоком уровне планирования бюджетных расходов свидетельствуют также такие факты, как многократно вносимые в течение одного финансового года (с небольшими временными интервалами) изменения в муниципальные программы без объективных причин.

Также экспертиза проекта бюджета показывает, что из года в год увеличивается финансирование расходов, не являющихся полномочиями городского округа Жигулевск (содержание некоммерческих организаций: Добровольная пожарная команда, Добровольная народная дружина и т.д.). В 2012 году субсидии пожарной дружине составляли 500 тыс. руб., расходы на иные закупки, товары, услуги – 120 тыс. руб., планируемые расходы на 2016 год составляют 1000 тыс.руб. – на субсидии, 276 тыс. руб. – на иные закупки. Всего в бюджете городского округа на 2016 год на субсидии некоммерческим организациям запланировано 3250 тыс. руб.

В рамках поставленных задач повышения эффективности бюджетных расходов и низким уровнем бюджетных возможностей эта проблема также остается актуальной. В этой связи важным вопросом является вопрос нормативно-правового регулирования порядка предоставления субсидий некоммерческим организациям. Вопросы предварительного контроля заявленных потребностей и расходов в порядках и соглашениях не освещаются, предоставляемый объем субсидий никак не взаимоувязан с результатами их деятельности.

Экспертиза проекта бюджета также показала, что заявленные меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, осуществляются не в полной мере: в нарушение ст. 160.1. Бюджетного кодекса РФ комитет по управлению муниципальным имуществом администрации городского округа Жигулевск не в полной мере осуществляет функции администратора доходов бюджета: не осуществляет контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью поступления средств за найм муниципального жилищного фонда в бюджет городского округа (по данным КУМИ выпадающие доходы составляют около 2000 тыс.руб. в год) .

Одной из важных задач является работа по ужесточению мер, направленных на противодействие созданию и использованию недобросовестными налогоплательщиками схем уклонения от уплаты налогов и незаконного возмещения налогов из бюджета.

В 2016 году и плановом периоде продолжается реализация принципа программного формирования бюджета. Согласно стратегии основных направлений бюджетной и налоговой политики городского округа Жигулевск в проекте бюджета планируются бюджетные ассигнования на реализацию 23 муниципальных программ. Общая сумма финансирования муниципальных программ в проекте бюджета на 2016 год составляет 939364,95 тыс. руб., в том числе 320200,5 тыс. руб. за счет средств вышестоящих бюджетов.

В то же время проводимые КСП контрольные мероприятия показывают, что необходимо продолжать работу по совершенствованию бюджетного процесса.

В целях более своевременного и полного контроля за расходованием бюджетных средств КСП отмечает о необходимости проводить системный анализ исполнения бюджета поквартально, с обязательным отчетом главных распорядителей бюджетных средств, оценкой их деятельности.

Должным образом не налажено взаимодействие структурных подразделений администрации. В результате, не в полной мере используется потенциал городского имущества для пополнения неналоговых доходов бюджета.

За прошедший период 2015 года контрольно-счетной палатой были проведены следующие контрольные мероприятия:

1. Проверка эффективного и рационального использования бюджетных средств, выделенных на содержание МБУ «Дом молодежных организаций» (далее в 2013-2014 годах), а также средств, полученных от платных услуг. По результатам выявлены следующие нарушения:

- муниципальные задания на 2012-2013 г.г. не содержат детальную информацию о планируемых мероприятиях;

- в представленном отчете об исполнении муниципального задания не отражены показатели, характеризующие качество оказанных муниципальных услуг;

- в период 2013 года установлены необоснованные выплаты работникам в сумме 40147 рублей, в 2014 году – 41545 рублей;

- установлено нарушение статьи 140 Трудового кодекса РФ[11], в части несвоевременной выплата денежных средств работникам при увольнении;

- установлено нарушение статьи 60.2 Трудового кодекса РФ, в связи с отсутствием в приказах информации о содержании и объеме дополнительной работы при совмещении должностей;

- установлены нарушения решения Думы г.о. Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями»[12], Устава МБУ «ДМО», Положения о предоставлении платных услуг МБУ «ДМО», утвержденного директором учреждения от 01.03.2011 в части оказания услуг по ценам, не согласованным с Учредителем и не утвержденным в перечне платных услуг;

- установлено нарушение статьи 153 Трудового кодекса, в связи с невыплатой сторожам учреждения в период 2014 года оплаты в двойном размере за работу в праздничные дни в сумме 4032 рублей;

- установлены нарушения Положения о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории РФ, утвержденного Центральным банком РФ от 12.10.2011 г. № 373-П[13];

---

[11] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 3.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

[12] Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями» (ред. от 25.09.2014) // Жигулевский рабочий. 2007. 11 августа. № 89(8625).

[13] Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации (утв. Банком России 12.10.2011 № 373-П) // Вестник Банка России. 2011. № 66.

- установлено нарушение Постановления Правительства РФ от 06.05.2008 № 359 «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники»[14].

По итогам контрольного мероприятия было выписано представление контрольно-счетной палаты об устранении выявленных нарушений. Представление исполнено в полном объеме и в установленные сроки.

2. Проверка использования бюджетных средств, выделенных на содержание муниципального автономного учреждения «Жигулевский рабочий» в 2013-2014 годах, а также средств, полученных от платных услуг. По итогам мероприятия выявлены следующие нарушения и недостатки:

- установлен факт отсутствия государственной регистрации права оперативного управления недвижимым муниципальным имуществом, (ч. 1 ст. 131 Гражданского кодекса РФ[15], ч. 10 ст. 2 Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск, утвержденного Постановлением мэра от 19 марта 2008 г. № 386[16], действ. до 04.07.2014 года, ст.2 Постановления администрации г.о.Жигулевск от 4 июля 2014 года № 072нпа «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск и в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям городского округа Жигулевск»[17]);

---

[14] Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 359 «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карь без применения контрольно-кассовой техники» (ред. от 15.04.2014) // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2191.

[15] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[16] Постановление мэра городского округа Жигулевск от 19.03.2008 № 386 «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2008. 5 апреля.

[17] Постановление администрации городского округа Жигулевск от 04.07.2014 № 072нпа «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск и в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2014. 17 июля. № 75(9639).

- количество представителей органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета превышает одну третью от общего состава наблюдательного совета согласно требований п.1 ст.10 Федерального закона № 174-ФЗ от 03.11.2006[18];

- отсутствуют заключения наблюдательного совета на проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения на 2013-2014 годы; не утверждены проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовая бухгалтерская отчетность автономного учреждения; отсутствует предварительное одобрение наблюдательного совета автономного учреждения о совершении крупной сделки (покупка автомобиля) в нарушение Федерального закона №174-ФЗ;

- ведение бухгалтерского учета в 2013 году и частично (до июля) в 2014 году не соответствует утвержденной учетной политики Учреждения (Федеральный закон о бухгалтерском учете от 06.12.2011 № 402-ФЗ[19], приказ Минфина РФ от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету»[20]);

- не установлены тарифы на услуги, предоставляемые муниципальным автономным учреждением (решение Думы г.о. Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями»[21]);

- штатная численность и Положение об оплате труда не согласованы с Учредителем (п.9.1 Устава Редакции);

---

[18] Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. от 03.07.2016) // СБ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

[19] Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

[20] Приказ Минфина России от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» (ред. от 06.04.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 44.

[21] Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями» (ред. от 25.09.2014) // Жигулевский рабочий. 2007. 11 августа. № 89(8625).

По итогам проверки было выписано предписание об устранении нарушений. Предписание было исполнено в срок и в полном объеме.

3. Проверка соблюдения законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных и иных нужд. Объект проверки – муниципальное бюджетное учреждение «Центр гражданской защиты» городского округа Жигулевск.

- выявлены нарушения в части организации закупки: нарушение статьи 38 Закона № 44-ФЗ[22] – отсутствие у контрактного управляющего дополнительного профессионального образования в сфере закупок или в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ.

- в части планирования закупок:

1) выявлено нарушение пункта 2 Приказа Министерства экономического развития РФ № 544 и Федерального Казначейства № 18н от 20.09.2013 «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы»[23] и пункта 3.2 Постановления администрации городского округа Жигулевск от 19.06.2014 № 1555 «Об утверждении Порядка взаимодействия управления торгов администрации городского округа Жигулевск и муниципальных заказчиков» – размещение план-графика на 2014 год на официальном сайте www.zakupki.gov.ru позднее установленного срока;

---

[22] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

[23] Приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» (ред. от 29.08.2014) // Российская газета. 2013. 4 декабря. № 273.

2) план-график на 2014 год составлен с нарушением требований Приказа Министерства экономического развития РФ, Федерального Казначейства от 20.09.2013 года № 544/18н «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы»;

3) план-график на 2015 год составлен с нарушением требований Приказа Министерства экономического развития РФ, Федерального Казначейства от 31.03.2015 №182/7н «Об особенностях размещения в единой информационной системе или ввода в эксплуатацию указанной системы на официальном сайте РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015-2016 годы»[24];

4) план-график размещения заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения муниципальных нужд на 2015 год на официальном сайте не размещен.

3. В части исполнения контракта установлено нарушение ч. 1 и 2 статьи 103 Закона № 44-ФЗ и пункта 6.2.2 постановления администрации городского округа Жигулевск от 19.06.2014 № 1555 «Об утверждении Порядка взаимодействия управления торгов администрации городского округа Жигулевск и муниципальных заказчиков» - в Едином реестре на официальном сайте отсутствуют сведения о заключенном муниципальном контракте № 1 от 02.12.2014.

4. В единой информационной системе не размещена информация и документы, размещение которых предусмотрено законодательством о

[24] Приказ Минэкономразвития России № 182, Казначейства России № 7н от 31.03.2015 «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015-2016 годы» (ред. от 03.11.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 38.

контрактной системе. Данное нарушение предусматривает признаки административной ответственности (ч.3 ст. 7.30 Кодекса РФ об административных правонарушениях[25]).

К акту проверки от 28.07.2015 учреждением был представлен перечень планируемых мер по устранению выявленных нарушений. По итогам проверки было выписано представление, в срок до 30 сентября 2015 года направлена в контрольно-счетную палату г.о. Жигулевск информация о принятых мерах и о сроках их фактического выполнения.

4. Проверка финансово-хозяйственной деятельности муниципального бюджетного учреждения «Градостроительство» за 2014 год. Основные нарушения и выводы, сделанные в ходе проверки можно назвать следующие:

- с момента открытия Учреждения (2006 г.) и по настоящее время МБУ «Градостроительство» администрацией городского округа Жигулевск муниципальное задание не устанавливалось;

- нарушение порядка формирования и (или) финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания, за исключением случаев, предусмотренных статьей 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти до тридцати тысяч рублей.

- в нарушение Порядка об установлении тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, утвержденный Решением Думы от 26.07.2007 года № 175[26], период действия тарифов, которые использует Учреждение в своей работе, действующим Постановлением не установлен.

- Положение об оплате труда и премировании работников в Учреждении отсутствует;

---

[25] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 5.12.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

[26] Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями» (ред. от 25.09.2014) // Жигулевский рабочий. 2007. 11 августа. № 89(8625).

- директору Учреждения по итогам 2014 года необоснованно выплачено 35805 рублей;

- правила внутреннего трудового распорядка в Учреждении не разработаны.

Проверкой установлено, что руководство МБУ «Градостроительство» допустило нарушение требований статьи 112 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[27] и Приказа №№ 544/18н, так как не разместило в установленном порядке план-график размещения заказов на 2015 год. Данное нарушение предусматривает признаки административной ответственности по ч. 3 ст. 7.30 Кодекса РФ об административных правонарушениях и влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - пятисот тысяч рублей.

Необходимо подчеркнуть следующее: все выявленные нарушения свидетельствуют о крайне низком контроле за деятельностью Учреждения со стороны Главного распорядителя бюджетных средств – администрации городского округа Жигулевск.

По итогам проверки было выписано представление, о принятых мерах необходимо было проинформировать контрольно-счетную палату городского округа Жигулевск до 22 февраля 2016 года. Представление исполнено частично, не по всем позициям, находится на контроле КСП.

5. Проверка обоснованности и эффективности использования бюджетных средств в рамках ОЦП «Молодой семье – доступное жилье на 2009-2015 годы». По итогам контрольного мероприятия основные нарушения и выводы контрольно-счетной палатой сделаны следующие:

- исполнение программы за 2013 год составило 100 % к плановому объему, комплексный показатель эффективности составил 121 %. Целевой

[27] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

индикатор, планируемый к достижению в ходе реализации мероприятий Программы, выполнен и составил 25 единиц;

- объём денежных средств местного бюджета, предусмотренный Целевой программой в 2013 году на реализацию программных мероприятий с учетом изменений, утвержден решением Думы в сумме 3600 тыс. рублей. Согласно отчету об исполнении бюджета за 2013 год и отчету о реализации программы плановая сумма расходов местного бюджета исполнена на 84,3 % и составила 3033 тыс. рублей;

Согласно пояснениям администрации отклонение от плановых показателей произошло в связи с тем, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации – Министерство строительства Самарской области довел до органов местного самоуправления лимиты бюджетных обязательств, предусмотренных на предоставление субсидий из бюджета субъекта РФ, местным бюджетам только в октябре 03.10.2013.

- исполнение программы за 2014 год составило 70,8 % к плановому объему, комплексный показатель эффективности составил 99 %. Целевой индикатор, планируемый к достижению в ходе реализации мероприятий Программы, заданного уровня не достиг и составил 17 единиц;

Необходимо отметить, что согласно отчету об исполнении бюджета за 2014 год и отчету о реализации программы плановая сумма расходов местного бюджета исполнена на 71,3 % и составила 2836 тыс. рублей (план – 3980 тыс. руб.). Отклонение от плановых показателей произошло в связи с тем, что некоторые семьи еще не реализовали свое право на получение социальных выплат, так как срок действия сертификатов у них до 2015 года.

Выводы при проверке сделаны следующие: процентное соотношение молодых семей, получивших социальные выплаты, к молодым семьям – участникам Программы (стоящим в очереди) достаточно низкое. При увеличении финансирования за счет средств местного бюджета увеличится объем получаемых субсидий, что будет способствовать количественному увеличению выплат молодым семьям. Также следует отметить, что за счет

низкого финансирования многие семьи, стоявшие в очереди несколько лет, в итоге исключаются из-за достижения ими предельного возраста. При более высоком финансировании данные семьи могли бы получить сертификаты.

За периоды 2013-2014 годов денежные средства местного бюджета использованы администрацией г.о. Жигулевск в соответствии с целевым назначением. Однако, расходование в полном объеме денежных средств, утвержденных бюджетом, в проверяемых периодах не произведено.

6. Проверка законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных по программе (подпрограмме) «Стимулирование жилищного строительства на территории городского округа Жигулевск Самарской области на 2011-2015 годы (2014-2017 годы) за период 2013-2014 г.г.

При проведении мероприятия контролерами были отмечены следующие замечания:

- установлено некачественное планирование бюджетных средств, при составлении расходов на программные мероприятия;

- установлено нарушение Постановления администрации г.о. Жигулевск от 30.08.2013 № 058нпа1 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ г.о. Жигулевск, их формирования и реализации»[28];

- целевые индикаторы и показатель эффективности программы в 2013 году не достигнуты;

- в период 2014 года денежные средства местного бюджета использованы Администрацией г.о. Жигулевск в соответствии с целевым назначением, с планируемой эффективностью и результативностью.

Необходимо отметить, что в отчетном периоде в целях реализации принципа гласности в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и

[28] Постановление администрации г.о. Жигулевск от 30.08.2013 № 058нпа1 «Об утверждении порядка принятия решений о разработке муниципальных программ г.о. Жигулевск, их формирования и реализации» // Жигулевский рабочий. 2013. 14 сентября. № 99 (9519).

Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 № 6-ФЗ Контрольно-счетной палатой городского округа Жигулевск продолжалась работа по обеспечению публичности представления информации. Основным источником информации о деятельности КСП и ее результатах традиционно является Интернет-портал Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований Самарской области http://samgd.ru.

В данном разделе опубликовано:

- нормативно-правовая база деятельности Контрольно-счетной палаты;
- структура и состав Контрольно-счетной палаты;
- планы работ Контрольно-счетной палаты;
- информация по результатам проведенных проверок;
- отчеты о результатах контрольных мероприятий;
- материалы по экспертно-аналитической деятельности;
- годовые отчеты о деятельности Контрольно-счетной палаты.

В 2015 году при реализации информационных полномочий Контрольно- счетная палата осуществляла:

- направление отчетов о результатах проведенных контрольных мероприятий в Думу городского округа Жигулевск и Главе городского округа;
- направление заключений по результатам проведенных экспертно-аналитических мероприятий в Думу городского округа Жигулевск;
- представление Отчета о работе Контрольно-счетной в Думу городского округа Жигулевск.

Представители Контрольно-счетной палаты участвовали в работе постоянных комиссий Думы городского округа Жигулевск, при рассмотрении отчетов о проведенных Контрольно-счетной палатой контрольных мероприятий, заключений на проекты решений Думы городского округа Жигулевск.

Контрольно-счетная палата при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области, муниципальными правовыми актами городского округа Жигулевск, а также стандартами внешнего муниципального финансового контроля.

В отчетном периоде КСП городского округа Жигулевск неоднократно принимала участие в работе Совета муниципальных образований Самарской области, в семинарах-совещаниях, проводимых Самарской Губернской Думой на тему «Актуальные вопросы осуществления контрольно-счетными органами полномочий в рамках реализации законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок».

1.2. Правовые основы статуса контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[29] контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Указанный орган подотчетен представительному органу муниципального образования, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. При этом следует учитывать разницу понятий «контрольный орган представительного органа муниципального образования» и «контрольно-счетный орган

[29] Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ред. от 04.03.2014) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

муниципального образования». В первом случае контрольный орган не обладает самостоятельностью, так как образуется в структуре представительного органа муниципального образования, во втором случае контрольный орган – независимый самостоятельный субъект бюджетных правоотношений.

Следует отметить, что до 2011 года в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон «131-ФЗ)[30] вместо контрольно-счетного органа муниципального образования использовался термин – контрольный орган муниципального образования. Интересно, что такой орган мог быть сформирован на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования – это зависело от того какой вариант был закреплен в уставе муниципального образования. К контрольным органам относились контрольно-счетные палаты, ревизионные комиссии и др. В то же время Федеральным законом от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[31] в ст. 38 Закона № 131-ФЗ были внесены изменения, в соответствии с которыми муниципальные образовании были наделены правом образовывать контрольно-счетный орган в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля. При этом не стоит забывать, что образование контрольно-счетного органа на муниципальном уровне – право, а не обязанность представительного органа.

Важное практическое значение имеет проблема наделения контрольно-счетного органа правами юридического лица. Так, если в соответствии с ч. 7 ст. 3 Закона № 131-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, то, на основании ч. 8 указанной статьи Закона № 131-ФЗ контрольно-счетный орган

---

[30] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 3.07.2016) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[31] Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7039.

муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица. Таким образом, контрольно-счетный орган муниципального образования не обязательно будет обладать правами юридического лица. По мнению диссертанта, более целесообразным представляется наделять КСО муниципальных образований соответствующими правами, без которых практически невозможно соблюдать требования законодательства в части организационной и функциональной независимости органов внешнего муниципального контроля.

Рассмотрим различия между двумя формами осуществления внешнего муниципального контроля – КСО в составе представительного органа муниципального образования и КСО, наделенного правами юридического лица.

Контрольный орган представительного органа муниципального образования не является самостоятельным органом местного самоуправления. Следовательно, он не обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, организационной и функциональной независимостью, не может осуществлять свою деятельность самостоятельно. Данный контрольный орган входит в состав представительного органа на правах его структурного подразделения.

Существенные различия заключаются в объеме полномочий, которые закрепляются действующим федеральным законодательством за контрольным органом в составе представительного органа и контрольно-счетным органом муниципального образования. Это обусловлено тем, что контрольный орган в составе представительного органа может выполнять функции в области муниципального финансового контроля только в пределах и целях обеспечения собственных полномочий представительного органа муниципалитета. Данные полномочия представительного органа заключаются в том, что представительный орган осуществляет:

предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проекта решения о бюджете, иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам, текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета, последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета. В этих рамках представительный орган обладает правом получения от местной администрации необходимых сопроводительных материалов, оперативной информации об исполнении бюджета, утверждения (не утверждения) отчета об исполнении бюджета, вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджет.

При этом полномочие по проведению внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета остается в любом случае за представительным органом муниципального образования. Контрольный орган как его структурное подразделение может подготовить необходимые документы для представительного органа, на основании которых сам представительный орган утверждает заключение.

Таким образом, все решения, касающиеся планирования, осуществления контрольных мероприятий, а также принятия мер по их результатам могут приниматься исключительно представительным органом муниципального образования.

Важно подчеркнуть, что деятельность контрольного органа как структурного подразделения представительного органа не регулируется Федеральным законом № 6-ФЗ. Вследствие этого, такой орган не вправе осуществлять полномочия контрольно-счетного органа муниципального образования, установленные статьей 9 и другими статьями Федерального закона № 6-ФЗ.

В свою очередь, контрольно-счетный орган муниципального образования, в случае если на основании Федерального закона № 131-ФЗ будет принято решение о его создании, организовывается и осуществляет свою деятельность в строгом соответствии с Федеральным законом «Об

общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В этой связи его компетенция определяется именно этим Федеральным законом и представляет собой широкий комплекс полномочий в сфере муниципального финансового контроля. Так, статьей 9 устанавливаются следующие основные его полномочия:

- контроль за исполнением местного бюджета;
- экспертиза проекта местного бюджета;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных актов (включая финансово-экономическое обоснование этих проектов), а также муниципальных программ;
- контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета;
- контроль за соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- оценка эффективности предоставленных налоговых и иных льгот и преимуществ, муниципальных бюджетных кредитов;
- оценка законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств и другие полномочия.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований наделены полномочием по проведению контрольных мероприятий – проверок.

Закрепленные за контрольно-счетными органами муниципальных образований полномочия подкрепляются положениями Федерального закона № 6-ФЗ об обязательности для органов и организаций, в отношении которых осуществляется внешний муниципальный финансовый контроль, требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов.

Представление информации по запросам контрольно-счетных органов муниципальных образований регулируется не только Федеральным законом, но и Законом Самарской области № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов

муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области»[32].

Так, статьей 16 Закона Самарской области установлено, что органы местного самоуправления и организации, в отношении которых контрольно-счетный орган вправе осуществлять контроль, обязаны не позднее 14 календарных дней со дня получения запроса представить информацию, документы и материалы, необходимые для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, если в самом запросе не установлен более длительный срок.

С другой стороны, Законом Самарской области в соответствие с Федеральным законом № 6-ФЗ установлены некоторые гарантии прав проверяемых органов и организаций. В частности, статьей 13 закреплено положение о том, что уведомление об опечатывании касс, кассовых и служебных помещений, складов и архивов готовится и подписывается непосредственно должностным лицом контрольно-счетного органа, ответственным за проведение контрольного мероприятия. Это требование касается также уведомления об изъятии документов и материалов в ходе контрольного мероприятия. При этом указанные уведомления составляются не в произвольной форме, а в унифицированной форме, установленной Законом Самарской области.

Кроме того, пояснения и замечания руководителей проверяемых органов и организаций в соответствии со статьей 18 Закона Самарской области в срок до семи рабочих дней со дня получения акта контрольно-счетного органа подлежат приобщению к этому акту и в дальнейшем являются его неотъемлемой частью.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава

[32] Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» (ред. от 11.04.2016) // Волжская коммуна. 2011. 4 октября. № 368(27803).

муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Следовательно, если контрольно-счетный орган муниципального образования, являющийся в соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ органом внешнего муниципального финансового контроля, имеет статус юридического лица, то с учетом положений статьи 41 Федерального закона № 131-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования является муниципальным казенным учреждением и подлежит государственной регистрации в качестве юридического лица. Основанием для государственной регистрации контрольно-счетного органа муниципального образования в качестве юридического лица являются устав муниципального образования и решение представительного органа муниципального образования о создании контрольно-счетного органа муниципального образования с правами юридического лица.

Наличие у контрольно-счетного органа муниципального образования прав юридического лица в организационно-правовой форме «учреждение» дает ему возможность участвовать, в том числе, в гражданско-правовых отношениях. Так, обладая правами юридического лица, контрольно-счетный орган может иметь на праве оперативного управления имущество, иметь самостоятельный баланс и (или) смету, что позволяет ему осуществлять свою деятельность самостоятельно, сохраняя организационную и функциональную независимость в соответствии с требованиями части 4 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ.

Необходимо отметить также и то, что самостоятельное решение вопросов, связанных с оформлением трудовых отношений, ведением трудовых книжек, подачей сведений о сотрудниках во внебюджетные фонды

и осуществление в них отчислений также связано с наличием у органа прав юридического лица.

Однако федеральный законодатель оставил решение вопроса о придании контрольно-счетному органу муниципального образования статуса юридического лица на усмотрение органов местного самоуправления (часть 8 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

Не вызывает сомнений то, что создание контрольно-счетного органа муниципального образования без наделения его правами юридического лица оправдано в случае небольшой штатной численности, обусловленной недостаточностью средств местного бюджета, и, следовательно, невозможностью самостоятельно осуществлять материально-техническое и организационное обеспечение своей деятельности.

Полагаем, что в этом случае организационную и функциональную независимость контрольно-счетного органа муниципального образования должен гарантировать особый порядок обеспечения его деятельности.

Как указано выше, если штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования не позволяет содержать подразделения, осуществляющие материально-техническое и организационное обеспечение его деятельности, соответствующие функции должен осуществлять иной орган или учреждение. Так, в соответствии с частью 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится утверждение порядка материально-технического и организационного обеспечения органов местного самоуправления.

Таким образом, представительным органом муниципального образования может быть утвержден общий для всех органов местного самоуправления, в том числе для контрольно-счетного органа, порядок материально-технического и организационного обеспечения, или он может быть предусмотрен в положении о контрольно-счетном органе муниципального образования. Например, в указанном порядке можно

предусмотреть, что местной администрацией осуществляется материально-техническое обеспечение контрольно-счетного органа муниципального образования, включая предоставление служебного помещения, оборудованного мебелью и оргтехникой, организационное обеспечение, связанное с оформлением трудовых отношений, ведением делопроизводства, подачей сведений о сотрудниках контрольно-счетного органа муниципального образования во внебюджетные фонды и осуществлением в них отчислений, бухгалтерское и денежное обслуживание контрольно-счетного органа муниципального образования, включая предоставление права подписи финансовых документов работникам местной администрации.

Необходимо отметить и то, что возможным вариантом решения проблемы создания контрольно-счетного органа в поселениях может стать заключение соглашения между представительным органом муниципального района и представительными органами поселений, входящих в состав данного муниципального района, о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселений по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (часть 11 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ).

По вопросу регулирования порядка поступления гражданина на должность председателя, заместителя председателя или аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования полагаю необходимым отметить следующее.

Исходя из положений Федерального закона № 6-ФЗ, поступление гражданина на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования осуществляется посредством его назначения на указанную должность представительным органом муниципального образования. Представляется, что такое назначение должно быть оформлено решением представительного органа муниципального образования.

Необходимо обратить внимание на то, что вопросы оформления трудовых отношений с председателем, заместителем председателя,

аудитором и другими работниками контрольно-счетного органа муниципального образования, не являющегося юридическим лицом, остались не урегулированы действующим законодательством. В качестве предположения можно высказать позицию, согласно которой трудовой договор с председателем, заместителем председателя или аудитором контрольно-счетного органа муниципального образования как с назначаемыми должностными лицами должен заключать представительный орган муниципального образования в лице его председателя. Эта позиция сформулирована по аналогии с ситуацией назначения представительным органом муниципального образования по контракту главы местной администрации, когда договор подписывает глава муниципального образования, который является председателем представительного органа муниципального образования (часть 6 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

По мнению диссертанта, вышеуказанное решение представительного органа муниципального органа может являться основанием для внесения соответствующей записи в трудовую книжку председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования.

Вместе с тем представительный орган муниципального образования не вправе осуществлять исполнение местного бюджета, к которому относится, и выплата заработной платы лицам, не являющимся работниками представительного органа муниципального образования. Поэтому представляется, что заработная плата и иные платежи, связанные с выполнением председателем, заместителем председателя и аудитором контрольно-счетного органа муниципального образования трудовых функций, должны выплачиваться местной администрацией как органом местного самоуправления, уполномоченным осуществлять исполнение местного бюджета.

Однако действующее законодательство не содержит каких-либо норм, позволяющих предложить вариант оформления трудовых отношений между контрольно-счетным органом муниципального образования, не наделенном статусом юридического лица, и его другими работниками (например, инспектором). Это обстоятельство обусловлено тем, что контрольно-счетный орган муниципального образования, образуемый без статуса юридического лица, не может рассматриваться в качестве нанимателя (работодателя) в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. Местная администрация также не может являться нанимателем (работодателем), так как в противном случае все работники контрольно-счетного органа муниципального образования должны быть оформлены как ее работники, их должности должны быть в ее штате. Однако такой подход противоречит сущности и назначению контрольно-счетного органа муниципального образования как органа внешнего (прежде всего по отношению к местной администрации) муниципального финансового контроля.

На практике достаточно часто встречаются случаи, когда контрольно-счетные органы не обладают правами юридического лица. Рассмотрим изменение правового статуса на примере контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск.

В соответствии с Решением Думы городского округа Жигулевск от 26.03.2013 № 363 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск»[33] в статье 1 о статусе контрольно-счетной палаты было определено следующее:

1. Контрольно-счетная палата городского округа Жигулевск Самарской области является органом местного самоуправления и входит в структуру органов местного самоуправления городского округа Жигулевск Самарской области.

---

[33] Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.03.2013 № 363 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск» (ред. от 03.09.2015) // Жигулевский рабочий. 2013. 4 апреля. № 34(9454).

2. Контрольно-счетная палата является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется Думой городского округа Жигулевск Самарской области.

3. Контрольно-счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

4. Контрольно-счетная палата имеет бланки с собственным наименованием и с изображением герба городского округа Жигулевск.

5. Контрольно-счетная палата подотчетна Думе городского округа Жигулевск.

6. Деятельность Контрольно-счетной палаты городского округа не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий Думы городского округа Жигулевск.

7. Полномочия, состав и порядок деятельности Контрольно-счетной палаты устанавливается настоящим Положением.

Финансовое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты осуществляется за счет средств бюджета городского округа Жигулевск и предусматривается в объеме, позволяющем обеспечить осуществление возложенных на нее полномочий.

В связи с внесением изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 4 марта 2014 года № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[34], Законом Самарской области от 6 марта 2014 года № 25-ГД «О внесении изменений в статьи 6 и 13 Закона Самарской области «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на

[34] Федеральный закон от 04.03.2014 № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 954.

территории Самарской области»[35], Уставом городского округа Жигулевск[36], Решением Думы городского округа Жигулевск от 22.06.2015 № 650 «О внесении изменений в Положение о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск, утвержденное решением Думы городского округа Жигулевск от 26 марта 2013 года № 363»[37], внесено в Положение о Контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск, утвержденное решением Думы городского округа Жигулевск от 26 марта 2013 года № 363, следующие изменения:

а) статью 1 изложить в новой редакции:

1. Контрольно-счетная палата городского округа является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется Думой городского округа.

2. Контрольно-счетная палата городского округа обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

3. Контрольно-счетная палата городского округа обладает правами юридического лица и действует на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации применительно к казенным учреждениям.

4. Контрольно-счетная палата подотчетна Думе городского округа.

---

[35] Закон Самарской области от 06.03.2014 № 25-ГД «О внесении изменений в статьи 6 и 13 Закона Самарской области «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2014. 12 марта. № 62(28914).

[36] Решение Думы городского округа Жигулевск от 14.05.2013 № 384 «О принятии Устава городского округа Жигулевск Самарской области» (ред. от 14.03.2016) // Жигулевский рабочий. 2013. 30 мая. № 54(9474).

[37] Решение Думы городского округа Жигулевск от 22.06.2015 № 650 «О внесении изменений в Положение о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск, утвержденное решением Думы городского округа Жигулевск от 26 марта 2013 года № 363» // Жигулевский рабочий. 2015. 9 июля. № 71(9780).

5. Деятельность Контрольно-счетной палаты городского округа не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий Думы городского округа.

6. Полномочия, состав и порядок деятельности Контрольно-счетной палаты устанавливается настоящим Положением о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск, утверждаемым Думой городского округа.

7. Финансовое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты городского округа осуществляется за счет средств бюджета городского округа Жигулевск.

Глава 2.
Правовое регулирование деятельности контрольно-счетных органов в области государственного и муниципального финансового контроля.

2.1. Правовое регулирование финансового контроля в проведении аудита эффективности бюджетных средств. Реальность, проблемы и пути их решения

Как отмечалось выше, финансовый контроль является частью единого механизма государственного контроля. Инструментом финансового контроля государства в финансовой среде является организуемый им государственный финансовый контроль[38]. Содержание термина «внешний государственный финансовый контроль» раскрывается через взаимосвязи между его составными элементами: целью, предметом, методами, объектами и субъектами. При рассмотрении системы финансового контроля необходимо особое внимание уделять объектам и субъектам. Именно взаимосвязь между ними позволяет выделить внешний государственный финансовый контроль в отдельный вид контроля.

В научной литературе существуют различные подходы по вопросу определения объекта финансового контроля. Согласно мнению одних авторов, объектом контроля является финансово-хозяйственная деятельность предприятий, учреждений и организаций (С.О. Шохин[39], В.И. Бобошко)[40]. В более общем виде – функционирование субъектов хозяйствования и управления (В.З. Шевлоков[41], Т.А. Башкатова[42]). Другие исследователи

---

[38] Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12.
[39] Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль в России. М.: Прометей. 1995. С. 25.
[40] Бобошко В.И. Система внешнего финансового контроля // Вестник Московского университета МВД России. № 11. 2012. С. 49.
[41] Шевлоков В.З. Организационные основы создания государственного финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2002. №1. С. 5.
[42] Финансы / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ. 2001. С. 385.

утверждают, что в качестве объекта контроля следует рассматривать деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (А.Г. Грязнова[43], Т.В. Конюхова[44]). Третьи объединяют два представленных мнения, утверждая, что к объектам финансового контроля относится деятельность государственных органов власти, муниципальных образований, предприятий, учреждений, организаций, а также населения (А.Н. Козырин[45], Р.Г. Самоев[46]).

Объектом внешнего финансового контроля являются органы государственной власти, государственные органы, органы местного самоуправления, организации и учреждения, на которые распространяются контрольные полномочия органа внешнего финансового контроля. Следовательно, предметом внешнего финансового контроля выступают все денежные отношения, складывающиеся в процессе деятельности органов управления и должностных лиц государства и хозяйствующих субъектов, связанные с формированием и использованием финансовых ресурсов государства[47].

На протяжении последних десяти лет в Российской Федерации в системе внешнего финансового контроля реализуется проект по переходу от финансового аудита к аудиту эффективности расходования бюджетных средств.

Цели данного проекта можно назвать следующие:

- формирование методологической базы осуществления аудита эффективности использования бюджетных средств контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации посредством адаптации «Методики проведения аудита эффективности использования

---

[43] Финансы / А.Г. Грязнова (и др.). / М.: Финансы и статистика. 2012. С. 496.
[44] Конюхова Т.В. Правовые акты об органах, осуществляющих финансовый контроль // Законодательство и экономика. 1997. № 19/20. С. 25.
[45] Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой / М.: Юристъ. 1996. С. 48.
[46] Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт-Издат. 2006. С. 104.
[47] Двуреченских В.А., Чегринец Е.А. Правовые основы государственного аудита // Законодательство и экономика. 2004. №7. С.18.

государственных средств», разработанный Счетной палатой Российской Федерации, к региональным условиям;

- проведение контрольно-счетными органами и Счетной палатой России совместных аудитов эффективности использования государственных средств;

- установление процедур рассмотрения региональными законодательными органами отчетов контрольно-счетных органов о результатах аудита эффективности.

Реализация данного проекта была направлена на создание условий, необходимых для внедрения аудита эффективности в деятельность региональных и муниципальных контрольных органов, и распространение полученного опыта во всех субъектах Российской Федерации[48].

Для определения современного состояния этого процесса и выявления проблем применения аудита эффективности в 2009 и 2014 годах были проведены анкетные опросы контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, в которых приняли участие, соответственно, 72 и 58 процентов от их общего количества.

Применение аудита эффективности в большинстве контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, как свидетельствуют результаты анкетного опроса, началось с 2007 года. В 2009 году около 23 процентов КСО указали, что доля аудитов (проверок) эффективности в общем объеме проведенных ими контрольных мероприятий составила от 16 до 30 процентов, а у 40 процентов КСО она была более 30 процентов.

За прошедшие пять лет, по данным КСО, наблюдается рост количества проведенных аудитов и увеличение их доли в общем объеме контрольных мероприятий.

Следует отметить, что выборочный анализ отчетов о результатах аудитов эффективности, проведенный в 2009 и в 2014 годах показывает, что

---

[48] Нехорошкин Н.И. Проблемы и возможности информационно-аналитического обеспечения аудита проектов и программ // Вестник АКСОР. 2010. №1. С.41-45.

в контрольно-счетных органах до сих пор нет надлежащего отношения к процессу их подготовки. Содержание большинства отчетов КСО не соответствует требованиям, которые установлены в указанных выше стандартах по проведению аудита эффективности, о чем свидетельствует следующее:

- бессистемность представления результатов аудита эффективности, которые излагались не в соответствии с поставленными целями, а исходя из неких собственных представлений без какой-либо логики, в лучшем случае – по объектам или вопросам контрольного мероприятия;

- слишком подробное изложение информации, полученной по результатам контрольного мероприятия, с указанием всех ее источников, наименований и содержания законодательных и иных нормативных правовых актов, реализация положений которых анализировалась и проверялась в процессе его проведения;

- детальное описание всех фактов выявленных нарушений и недостатков, которые зафиксированы в актах, оформленных на объектах контрольного мероприятия, и механически перенесены в отчет о его результатах;

- наличие многочисленных таблиц, содержащих подробную информацию о различных аспектах, направлениях, сферах расходования бюджетных средств в рамках предмета или деятельности объектов контрольного мероприятия, вместо использования диаграмм, схем и рисунков, наглядно иллюстрирующих результаты контрольного мероприятия;

- отсутствие оценок эффективности бюджетных расходов на основе сравнения полученных фактических данных с установленными критериями в соответствии с предметом и целями аудита эффективности;

- формулировки выводов, повторяющих в кратком изложении перечень нарушений и недостатков, которые уже подробно описаны в предшествующем тексте отчета;

- формулировки предложений о направлении соответствующим адресатам документов по результатам аудита эффективности вместо конкретных рекомендаций объектам и другим государственным органам, причастным к итогам аудита эффективности, по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Указанные недостатки в значительной мере затрудняют восприятие, понимание и оценку наиболее важных результатов аудитов эффективности пользователями их отчетов в лице органов законодательной и исполнительной власти, средств массовой информации и общественности.

Таким образом, все вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. В большинстве контрольно-счетных органах России нет еще четкого и адекватного представления об аудите эффективности как особом типе государственного аудита, его существенных отличий от традиционных проверок законности или целевого характера бюджетных расходов.

Поэтому в контрольно-счетных органах необходимо разработать комплекс мероприятий по освоению и применению методологии аудита эффективности, а также осуществлению контроля за соблюдением правил и процедур его проведения в целях получения качественных результатов аудита эффективности.

2. Необходимо включить в перечень полномочий КСО, установленный Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», осуществление аудита эффективности и финансового аудита и определить их содержание как типов внешнего государственного финансового контроля.

Это послужит основанием для внесения соответствующих дополнений в законы, регламентирующие деятельность КСО в тех субъектах РФ, в

которых законодательная власть до сих пор не применяет аудит эффективности и не создает правовых условий для его применения[49].

3. Для создания правовых условий для осуществления аудита эффективности необходимо внести изменения в статью 34 6-ФЗ «Принцип эффективности использования бюджетных средств» Бюджетного кодекса, изложив ее в следующей редакции: «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должный исходить из необходимости обеспечить экономичность, продуктивность и результативность использования определенного бюджетом объема средств».

Кроме того, в статью 6 Бюджетного кодекса «Понятие и термины, применяемые в настоящем Кодексе» необходимо включить понятия экономичности, продуктивности и результативности использования бюджетных средств, а также дать их определения в соответствии с положениями стандартов аудита ИНТОСАИ.

4. Необходимо создать в стране на постоянной основе системы повышения квалификации государственных финансовых контролеров, которая могла бы функционировать на базе Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова или Государственного научно-исследовательского института Счетной палаты Российской Федерации. Программа повышения квалификации должна включать достаточный специальный курс аудита эффективности для освоения слушателями методологии его проведения, а также для обобщения и распространения передового опыта применения данного типа государственного аудита.

---

[49] Саунин А.Н. Освоение аудита эффективности контрольно-счетными органами: реальность и проблемы / Вестник АКСОР. 2014. №3. С. 71.

2.2. Правовое регулирование финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ, Закон о контрактной системе), который вступил в силу с 1 января 2014 года, на Счетную палату РФ, контрольно-счетные органа субъектов РФ и муниципальных образований, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (далее – органы аудита в сфере закупок), возложена обязанность по осуществлению аудита в сфере закупок. В названной статье Закона о контрактной системе, помимо органов аудита, «рамочно» в самом общем виде определены содержание аудита в сфере закупок и его предмет.

Нормы статьи 98 Закона о контрактной системе корреспондируются с нормами статьи 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[50] (далее - №41-ФЗ). В ней к полномочиям Счетной палаты отнесено проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита, в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. При этом в статье 14 № 41-ФЗ определено, что оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ и услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

---

[50] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

Нормы о проведении аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» отсутствует. Следуя логике законодателя по отражению нормоположений ст. 98 Закона о контрактной системе в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», необходимым, по мнению диссертанта, является закрепление основ аудита, проводимого контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в сфере закупок и в Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Таким образом, с 1 января 2014 года все контрольно-счетные органы Российской Федерации должны осуществлять новую функцию – аудит в сфере закупок. Контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется Счетной палатой в соответствии со стандартами внешнего государственного контроля, утверждаемыми этим органом.

Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» частью 6 ст.35 Счетная палата наделена правом разработки и утверждения общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита для проведения контрольных и экспертно-аналитических контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований.

Счетной палатой РФ утверждена стратегия деятельности на 2013-2019 годы, согласно которой к ключевым задачам указанного органа в области аудита в сфере закупок отнесены: подготовка практического руководства по проведению контрактного аудита с перспективой его преобразования в стандарт ИНТОСАИ, которое будет охватывать весь цикл проведения закупок: планирование и подготовку закупок, ценообразование, соотношение

цены и качества, оценку, проведение тендеров и выбор поставщиков, управление и оценку эффективности контракта.

Коллегией Счетной палаты РФ утверждены Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, разработанные в целях установления рекомендуемых для выполнения методов, процедур, применяемых в процессе проведения аудита в сфере закупок (протокол от 21 марта 2014 года № 15К (961С).

Следует отметить, что концептуального разрешения на уровне теории финансового права вопрос разграничения понятий «аудит» и «контроль» до настоящего времени так и не получил. Следовательно, в существующих условиях крайне сложно формировать научную, методическую базу для аудита в сфере закупок. Аудит в сфере закупок основан на нормах международного права, на общих принципах финансового контроля, таких как законность, независимость, объективность, плановость, компетентность, оперативность, доказательность, гласность, соблюдение профессиональной этики, которые закреплены в Лимской декларации руководящих принципов финансового контроля 1977 года[51].

Особо необходимо обратить внимание на том, что аудит в сфере закупок нельзя отождествлять с контролем в указанной сфере. Аудит – функция Счетной палаты РФ и контрольных органов, образованных представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Контроль в сфере закупок осуществляется исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления.

Возложение двух этих функций (аудита и контроля), как ошибочно могут полагать, на один и тот же орган, может повлечь нарушение норм ст. 98, 99 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

[51] Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (EUROSAI) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году [Электронный ресурс] // http://www.eurosai.org. 2016.

муниципальных нужд» и принципа разделения властей, закрепленного в ст. 10 Конституции Российской Федерации[52].

Аудит в сфере закупок представляет собой тип внешнего государственного и муниципального финансового контроля, но с новыми элементами контроля при осуществлении непосредственно контрольной, экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности органов аудита в сфере закупок. Такая деятельность заключается в анализе и оценке законности закупок, обоснованности их планирования, прозрачности закупочных механизмов, анализе условий конкурентной среды при их осуществлении, анализе результатов закупок, достижения целей их осуществления и эффективности посредством проведения проверки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки на каждом из этапов закупочной деятельности: по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Следует подчеркнуть, что аудит в сфере закупок опосредованно направлен на достижение такой глобальной цели, как формирование правового поля в сфере публичных закупок, профилактика и пресечение правонарушений и преступлений, в том числе коррупционной направленности.

Предметом аудита в сфере закупок является:

а) планирование, обоснование, нормирование расходов на закупки;

б) формирование заказа, процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), порядок ценообразования;

в) выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг;

г) деятельность системы управления контрактами;

---

[52] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 5.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

д) использование государственных и иных средств (средств бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также средств юридических лиц с публичной долей собственности, средств иных юридических лиц, которым вменено в обязанность при осуществлении закупок руководствоваться Законом о контрактной системе) на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Перечисленные в пп. «а-г» элементы (составные части) предмета аудита в сфере закупок заимствованы из предмета контроля в сфере закупок. По мнению диссертанта, нуждаются в более подробном освещении, что позволит сотрудникам контрольно-счетных органов понять и учитывать особенности этого процесса при организации и проведении аудита.

Необходимо подчеркнуть, что аудит в сфере закупок предусмотрен только для закупок, осуществляемых по правилам Закона о контрактной системе. Для закупок, осуществляемых по правилам Федерального закона от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[53] такого вида внешнего государственного финансового контроля как аудит в сфере закупок не предусмотрено. Поэтому сотрудники КСО должны четко представлять сферу регулирования как Закона о контрактной системе, так и Федерального закона от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

При проведении аудита в сфере закупок особое значение имеет определение основных объектов оценки, все же обозначил отдельные из них в статье 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»:

- выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг;

- порядок ценообразования;

- эффективность системы управления контрактами.

---

[53] Федеральный закон от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571.

В статье 98 Закона о контрактной системе к объектам оценки аудита в сфере закупок законодатель отнес также:

- результаты закупок;

- достижение целей осуществления закупок, (определены статьей 13 Закона о контрактной системе);

- расходы на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Иными словами, законодатель сориентировал правоприменителя при осуществлении аудита в сфере закупок на оценку закупочной деятельности на всех ее этапах (стадиях), начиная со стадии планирования и заканчивая исполнением контрактных обязательств. При этом, основной акцент при осуществлении аудита в сфере закупок делается все же на оценку завершающих стадий закупочного цикла по исполненным контрактам, что позволит дать более объективную оценку результатам закупок и достижению целей их осуществления.

Для проведения финансового контроля в сфере закупок контрольно-счетной палатой городского округа Жигулевск разработан и широко используется при проведении контрольных мероприятий Стандарт внешнего муниципального контроля «Проведение аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд».

Глава 3.
Правовые основы и пути совершенствования деятельности контрольно-счетных органов государственного и муниципального финансового контроля

3.1. Проблемы правового регулирования в сфере стандартизации деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля

В Федеральном законе № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» определены следующие основные положения о стандартах внешнего государственного и муниципального финансового контроля:

- контрольно-счетные органы руководствуются стандартами внешнего государственного и муниципального финансового контроля;
- стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля утверждаются самими контрольно-счетными органами;
- стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий утверждаются контрольно-счетными органами в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации;
- при подготовке стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля учитываются международные

стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности[54].

В Федеральном законе № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» указано, что стандарты являются внутренними нормативными документами, которые определяют характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и (или) требования к их результатам[55].

Определено, что в Счетной палате Российской Федерации действуют стандарты двух видов: стандарты организации ее деятельности и стандарты внешнего государственного аудита (контроля).

Анализ совокупности приведенных правовых норм позволяет сделать вывод о том, что при разработке стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны выполнить следующие условия:

1. Стандарты должны соответствовать общим требованиям, утвержденным Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации.

2. При подготовке стандартов должны быть учтены международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности. При этом эти условия должны быть обязательны для исполнения.

При рассмотрении положения о необходимости соответствия стандартов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общим требованиям необходимо отметить следующее.

---

[54] Федеральный закон от 27.06.2010 № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности» (ред. от 27.07.2010) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4177.

[55] Воронин Ю.М., Мешалкина Р.Е. Стандартизация финансового контроля: Россия и мировой опыт. // М.: Финансовый контроль. 2003.

Во-первых, установлено, что эти общие требования должны быть утверждены четной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации. Данная конструкция правовой нормы достаточно противоречива[56], поскольку допускает применение контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации общих требований, утвержденных как Счетной палатой Российской Федерации, так и самими контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. Также разными общими требованиями могут руководствоваться и контрольно-счетные органы муниципальных образований. Это не соответствует самому понятию стандарта как общей модели, нормы, образца для деятельности органов, осуществляющих однотипные функции[57].

Во-вторых, в обоих рассматриваемых законах установлено, что общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля утверждаются контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований только для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

В-третьих, общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля должны определять требования к структуре, содержанию, порядку их разработки и утверждения.

В-четвертых, при подготовке общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля должны учитываться международные стандарты в области государственного финансового контроля, аудита и финансовой отчетности[58].

Общие требования к стандартам внешнего финансового контроля утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 12 мая 2012 года. Документ содержит 12 стандартов, которые в соответствии со статусом

---

[56] Столяров Н.С. Проблемы стандартизации финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2006. №4. С. 6-9.
[57] Сайт ИНТОСАИ [Электронный ресурс] // http://www.intosai.org. 2016.
[58] Международные стандарты аудита: учебное пособие / С.П. Суворова, Н.В. Парушина, Е.В. Галкина. 2-е изд. перераб. и доп. // М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М. 2012.

документа следует считать обязательными для разработки и принятия контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При разработке общих требований за основу были взяты действующие стандарты Счетной палаты Российской Федерации. Однако данный факт достаточно спорен по двум причинам.

Первая причина состоит в том, что значимость, численность и объем работы этих органов значительно различается. Трудно представить, как контрольно-счетный орган, состоящих из 2-3 сотрудников, разработает, например, стандарт по организации методологического обеспечения контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Также излишне положение о том, что контрольно-счетный орган муниципального образования должен строить свою работу на основе плановых документов, сочетая долгосрочное, среднесрочное, годовое и текущее планирование. Зачастую такой орган может включить в свой годовой план 5-6 контрольных мероприятий. Имеет смысл освободить контрольно-счетные органы от некоторых обязательных элементов планирования своей деятельности, предоставив им определенную самостоятельность в стандартизации этой деятельности.

Вызывает также сомнение необходимость разработки стандарта, определяющего основные понятия и термины. Они должны быть едиными для всех органов внешнего финансового контроля на территории Российской Федерации.

Вторая причина заключается в том, что полномочия высшего органа внешнего аудита несколько отличаются от полномочий региональных и муниципальных контрольно-счетных органов. Попытка поднять на одну высоту планку для Счетной палаты РФ и скромного контрольного органа муниципального образования только дезориентируют его сотрудников. Им надо научиться хорошо и профессионально исполнять собственные полномочия.

В связи с этим следует обратить внимание на предложение рабочей группы Научно-методического Совета АКСОР о разработке стандартов контроля, осуществляемого региональными контрольно-счетными органами по аналогии со стандартами Счетной палаты РФ в следующих формах:

- предварительный контроль формирования проектов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

- оперативный контроль исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

- последующий контроль исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда.

Если точно следовать правовым нормам, о необходимо учитывать, что ни в Бюджетном кодексе РФ, ни в Законе №6-ФЗ нет положений о том, что региональные и муниципальные контрольно-счетные органы осуществляют финансовый контроль именно в этих формах (в отличие от Счетной палаты Российской Федерации, для которой проведение таких мероприятий напрямую предписано статьями 18-20 Закона № 41-ФЗ).

Было бы целесообразно пойти по пути стандартизации осуществления полномочий контрольно-счетных органов, изложенных в статье 9 Закона №6-ФЗ. Например, таких:

- экспертиза проекта закона бюджета субъекта Российской Федерации;

- экспертиза проекта закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации;

- подготовка информации о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и др.[59]

Необходимо также отметить следующее. Для того, чтобы учесть положения международных стандартов, специалисты контрольно-счетных органов должны знать их структуру и содержание.

Однако это не всегда возможно, так как многие международные стандарты не переведены на русский язык, часть из них является объектами авторского права и не может быть размещена для открытого доступа. Кроме того, трудно себе представить, что специалисты всех контрольно-счетных органов обладают достаточной квалификацией и познаниями в области международных стандартов, чтобы учитывать их в полной мере при подготовке собственных документов.

Таким образом, существует потребность в издании информационно-методического пособия, анализирующего и систематизирующего международные стандарты, которые необходимо использовать при подготовке стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля для контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Международными стандартами в области государственного финансового контроля можно считать стандарты ИНТОСАИ для высших органов аудита. Стандарты ИНТОСАИ – это общие требования к организации высших органов аудита, правила осуществления ими государственного аудита.

Анализируя все вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Нормы Закона № 6-ФЗ, регулирующие стандартизацию деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, требуют совершенствования. В частности, логично установить, что утверждение общих требований к стандартам внешнего финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными

---

[59] Международные стандарты финансовой отчетности: учебник для вузов / О.А. Агеева, А.Л. Ребизова. 2-е изд. перераб. и доп. // М.: Издательство Юрайт. 2012.

органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, является исключительной прерогативой высшего органа внешнего финансового контроля – Счетной палаты Российской Федерации.

2. При разработке общих требований к стандартам внешнего финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, с учетом их полномочий, реальных возможностей и положений Федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

3. При разработке общих требований к стандартам внешнего финансового контроля, осуществляемого контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также самих стандартов, необходимо отражать, как при этом использован международный опыт стандартизации финансового контроля, аудита и финансовой отчетности.

4. Для того, чтобы разработчики региональных и муниципальных стандартов смогли не только провозгласить, что при разработке учтены международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности, но и реально использовать их, необходимо подготовить рекомендации по применению международных стандартов.

5. Необходимо на практике переходить к стандартизации финансового контроля в Российской Федерации на основе международных стандартов.

Подводя итог, можно сделать заключение: в настоящее время существует, образно говоря, две пирамиды стандартов. Первая пирамида – правовая, включающая, во-первых, стандарты и общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденные Счетной палатой Российской Федерации, во-вторых – это стандарты контрольно-счетных органов регионов.

Федеральным законодательством предоставлено право выбора КСО регионов в вопросе использования в своей деятельности общих требований к стандартам, утвержденным Счетной палатой Российской Федерации, или

общих требований, разработанных и утвержденных непосредственно КСО региона.

В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» КСО регионов вправе самостоятельно утверждать стандарты, а также общие требования к стандартам муниципальных образований по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Таким образом, первая пирамида в действительности состоит из трех уровней стандартов, принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Вторая пирамида – это корпоративные и международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности.

Верхняя ступень этой пирамиды – международные стандарты. Необходимость применения стандартов международных организаций высших органов финансового контроля (INTOSAI) была определена Президентом России еще в 2006 году. В настоящее время все большее значение приобретают стандарты Международной организации по стандартизации (ISO), содержащие набор требований к системе менеджмента качества организаций и предприятий, которыми.

Вторая ступень – это стандарты Ассоциации контрольно-счетных органов России (АКСОР). Президиумом АКСОР планируется утверждение единых стандартов, обязательных для применения всеми контрольно-счетными органами. При этом не учитываются различия в правовом положении региональных, муниципальных КСО, в их ресурсном обеспечении, опыте контрольной деятельности, кадровом обеспечении, а главное – различия в положениях нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность КСО.

В данных условиях целесообразно рассмотреть вопрос об утверждении стандартов АКСОР, содержащих общие требования, которыми должны

руководствоваться при стандартизации своей деятельности КСО, что позволит применять эти стандарты с учетом особенностей деятельности каждого отдельного КСО.

В целом для устранения правовых проблем в стандартизации КСО необходимо две пирамиды объединить, выстроив одну единую пирамиду, которая включает шесть элементов: международные стандарты, стандарты АКСОР, стандарты Счетной палаты Российской Федерации, стандарты КСО регионов, стандарты Союза муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО) и КСО муниципальные образований.

Одновременное сосуществование всех указанных шести элементов обеспечить системный и разумный подход к стандартизации деятельности КСО различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Как указывалось ранее, стандартизация необходима, во-первых, для повышения качества работы контрольного органа, и для обеспечения объективности его деятельности.

Во-вторых, стандартизация необходима для экономии финансовых и трудовых ресурсов. Это подтверждено объективными измеримыми показателями.

В-третьих, стандартизация обеспечивает сопоставимость (сравнимость) результатов деятельности КСО, что уже используется АКСОР при анализе годовых отчетов, предоставляемых КСО.

В-четвертых, это иная культура деятельности КСО (не ревизорская), которая предопределена стандартами INTOSAI.

И самое главное – реализуемость стандартов. Разработанные стандарты должны использоваться в практической деятельности КСО. Что толку от разработанных стандартов, лежащих мертвым грузом на полках КСО. Это дискредитирует всю идею стандартизации и, соответственно, деятельность КСО[60].

---

[60] Аудиторская фирма «Авдеев и К°»: аудиторские и оценочные услуги [Электронный ресурс] // http://www.audit-it.ru. 2016.

Приоритетами в стандартизации деятельности должны быть выбраны следующие: сначала разрабатываются стандарты организации деятельности Палаты с учетом положений стандартов INTOSAI и ISO, затем – стандарты общих вопросов контрольной деятельности, в отдельную группу выделяются стандарты специальных вопросов контрольной деятельности КСО[61].

В отношении содержательных стандартов приоритетом является стандартизация повторяющихся процедур, поскольку стандарты не разрабатывают для исключительно одного контрольного или экспертно-аналитического мероприятия. Необходимо разработать ряд стандартов повторяющихся процедур – это стандарты по внешней проверке бюджета, стандарты по экспертизе программ и нормативных правовых актов, стандарты по мониторингу.

После принятия всей совокупности подготовленных сегодня к утверждению проектов федеральных законов (о Счетной палате Российской Федерации, о парламентском контроле, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) следует тщательно проанализировать установленные ими полномочия в отношении КСО, а затем выстроить (не для «галочки» или «отчета», а для эффективной работы) последовательность действий по дальнейшей стандартизации, обобщив все лучшее, накопленное в деятельности КСО.

---

[61] Совершенствование учета, отчетности и аудита в секторе государственного управления. // М.: ЛЕНАНД. 2005.

3.2. Правовые аспекты деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований (на примере деятельности контрольно-счетной палаты городского округа Жигулевск)

В соответствии с решением Думы городского округа Жигулевск № 363 от 26.03.2013 «Об утверждении Положения о Контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск» (далее – Положение) при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля руководствуется Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области, муниципальными правовыми актами городского округа Жигулевск, а также стандартами внешнего муниципального финансового контроля.

При подготовке стандартов внешнего муниципального финансового контроля учитываются международные стандарты в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности. В частности, контрольным органом разработан и утвержден стандарт финансового контроля СФК 02 «Основные принципы, правила и процедура внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета городского округа Жигулевск». На основании данного стандарта проведена проверка и дано заключение контрольно-счетной палаты на Отчет об исполнении бюджета городского округа Жигулевск за 2015 год. Данное заключение подготовлено в соответствии с требованиями ст. 264.4 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), ст.8 Положения о контрольно-счетной палате, ст. 22 п. 1 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городском округе Жигулевск.

Для подготовки заключения по Отчету контрольно-счетной палатой городского округа Жигулевск проведена внешняя проверка годовых Отчетов главных администраторов бюджетных средств – главных распорядителей бюджетных средств: Думы, Администрации, Финансового управления, Управления социального развития, КУМИ, КСП.

В соответствии со ст. 264.4 БК РФ КСП проведена внешняя проверка Отчета, который включает следующую бюджетную отчетность:

1) отчет об исполнении бюджета;

2) баланс исполнения бюджета;

3) отчет о финансовых результатах деятельности;

4) отчет о движении денежных средств;

5) пояснительную записку.

Отчет об исполнении бюджета содержит данные об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Также представлены следующие документы:

- сведения о структуре муниципального долга на 01.01.2016 г.;

- сведения о кредиторской и дебиторской задолженности бюджета по отчету об исполнении бюджета;

- отчет об исполнении муниципального задания на оказание муниципальных услуг на территории городского округа Жигулевск по состоянию на 01.01.2016;

- отчет о целевом использовании субсидии, предоставленной муниципальным учреждениям на возмещение нормативных затрат на оказание услуг в соответствии с муниципальным заданием;

- отчет об использовании резервного фонда администрации городского округа Жигулевск;

- отчет об использовании дорожного фонда;

- сведения об изменении остатков валюты баланса;

-сведения об использовании информационно-коммуникационных технологий в консолидированном бюджете;

- отчет об использовании межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и др.;

Дополнительно представлены: сведения об остатках средств на едином счете бюджета по состоянию на 01.01.2016; сведения о недоимке налоговых платежей в бюджет округа по видам налогов; информация об итогах реализации целевых программ городского округа за 2015 год, сводная бюджетная роспись, кассовый план, а также другая информация по исполнению бюджета городского округа Жигулевск (далее – бюджет округа). Для внешней проверки Отчета использовались материалы контрольных мероприятий, проведенных КСП в 2015 году, отчета об исполнении прогнозного плана приватизации муниципального имущества за 2015 год.

Согласно ст. 264.6 Бюджетного кодекса законом (решением) об исполнении бюджета утверждается отчет об исполнении бюджета за отчетный финансовый год с указанием общего объема доходов, расходов и дефицита (профицита) бюджета.

Отдельными приложениями к решению об исполнении бюджета за отчетный финансовый год утверждаются показатели:

- доходов бюджета по кодам классификации доходов бюджетов;

- расходов бюджета по ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета;

- расходов бюджетов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов;

- источников финансирования дефицита бюджета по кодам классификации источников финансирования дефицитов бюджетов.

Текстовая часть представленного проекта об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа Жигулевск за 2015 год соответствует требованиям ст. 264.6 Бюджетного кодекса РФ[62].

В соответствии со ст. 264.5, ст. 264.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации годовой отчет об исполнении бюджета городского округа подлежит утверждению решением Думы городского округа Жигулевск.

---

[62] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Бюджет городского округа по итогам 2015 года исполнен:

- по доходам на сумму 1169918 тыс. рублей или на 86,7 % к утверждённому объёму;

- по расходам на сумму 1141666 тыс. рублей или на 82,4 % к утверждённому объёму;

- профицит составил 28252 тыс. руб.

Показатели отчета об исполнении бюджета городского округа Жигулевск за 2015 год, представленного финансовым управлением, по доходам, расходам, источникам финансирования дефицита бюджета, в целом, подтверждены соответствующими показателями бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств за 2015 год и внешней проверкой годового отчета.

Внешняя проверка бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств за 2015 год, проведенная выборочным путем, выявила отдельные несоответствия между законодательно утвержденными плановыми показателями по расходам и доходам бюджета и показателями, представленными в отчетности.

Бюджетная отчетность за 2015 год, представленная главными администраторами, в отдельных случаях не соответствует требованиям Инструкции Министерства финансов РФ «О Порядке составления и предоставления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ» (приказ № 191н от 28.12.2010)[63].

Средства резервного фонда в сумме 700 тыс.рублей на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий в отчетном году не использовались. Размер резервного фонда не противоречит статье 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По состоянию на 01.01.16 объем муниципального долга составил 25500 тыс. рублей. Размер муниципального долга и расходы на его обслуживание

[63] Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (ред. от 16.11.2016) // Российская газета. 2011. 5 марта. № 47.

не превышают предельные размеры, установленные ст. 107 и ст. 111 Бюджетного кодекса РФ.

Приватизация недвижимого имущества осуществлялась в соответствии с прогнозным планом приватизации, утвержденным решением Думы городского округа Жигулевск от 11.12.2014 № 592[64].

Данные Отчета об исполнении бюджета городского округа Жигулевск за 2015 год в ходе внешней проверки признаны в целом достоверными и являются основанием для его законодательного утверждения.

Согласно ст. 11 данного Положения контрольно-счетная палата осуществляет свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ею самостоятельно.

Содержание направлений деятельности контрольно-счетной палаты, порядок ведения дел, подготовки и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и иные вопросы внутренней деятельности контрольно-счетной палаты определяются Регламентом контрольно-счетной палаты.

3.3. Совершенствование правовых основ внешнего муниципального финансового контроля

В целях координации деятельности и повышения эффективности работы по осуществлению внешнего муниципального контроля в 2002 году был создан Союз муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации (далее – Союз МКСО). Деятельность Союза направлена на укрепления взаимодействия муниципальных контрольно-счетных органов по повышению эффективности внешнего муниципального финансового контроля.

---

[64] Решение Думы городского округа Жигулевск от 11.12.2014 № 592 «Об утверждении прогнозного плана приватизации муниципального имущества городского округа Жигулевск на 2015 год» (ред. от 22.12.2015) // Жигулевский рабочий. 2014. 16 декабря. № 139(9703).

На 1 января 2016 года в Союзе МКСО состоит 312 членов, в том числе 264 муниципальных контрольно-счетных органов, 48 представительных органов власти муниципальных образований.

Далее представлен отчет о деятельности Союза МКСО за 2015 год, который подготовлен в соответствии с требованиями Устава и Регламента для Общего собрания Союза МКСО.

Отчет составлен по данным, предоставленным представительствами Союза МКСО в федеральных округах, рабочими органами и руководителем Секретариата Союза МКСО.

28 января 2015 года Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем выступлении на расширенном заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации, посвященном 20-летию со дня образования ведомства, обозначил задачи перед Счетной палатой России, региональными и муниципальными контрольно-счетными органами по организации контроля за эффективным использованием средств, направленных на реализацию антикризисных мероприятий.

Выполнение поставленных на 2015 год задач было неразрывно связано с повышением эффективности деятельности контрольно-счетных органов. В связи с этим Союзом МКСО в течение года принимались меры, направленные на повышение качества реализации полномочий в сфере внешнего финансового контроля. Основным инструментом для этого стала активизация работы по переходу от финансового аудита к аудиту эффективности.

Итоги 2015 года позволяют сделать вывод, что в новых экономических условиях возросли роль и значение муниципального финансового контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Органами муниципального финансового контроля сформулирована четкая позиция по оптимизации бюджетных процессов. В практику деятельности органов внешнего муниципального финансового контроля внедрен мониторинг принятых решений по стабилизации экономической ситуации в муниципальных образованиях.

На концептуальные изменения в деятельности муниципальных КСО в отчетном периоде повлияла модернизация бюджетного процесса, обусловленная необходимостью последовательного внедрения программно-целевых методов управления общественными финансами.

Такие новации предопределили необходимость в новых подходах к существующим формам и методам внешнего муниципального финансового контроля – переходу к комплексной и системной оценке влияния бюджетных нарушений, выявление и анализ причин, их вызывающих, а также разработка рекомендаций по их устранению.

В отчетном периоде контрольно-счетные органы сосредоточили усилия на проверках в сфере действия контрактной системы, на оценке доходных источников местного бюджета, возможных резервов и механизмов их пополнения.

В отчетном периоде муниципальными контрольно-счетными органами проведено 6648 контрольных и 23462 экспертно-аналитических мероприятий.

Приоритетным направлением деятельности членов Союза МКСО в отчетном году была профилактика нарушений. Реализованные мероприятия по профилактике нарушений были результативными и способствовали снижению общей суммы выявленных нарушений.

При увеличении количества объектов проверок в отчетном периоде на 7 % (2014 год – 9382, 2015 год – 10052) сумма выявленных нарушений уменьшилась по сравнению с прошлым годом (160,3 млрд. руб.) на 21 % и составила 126,6 млрд. руб.

В результате принятых контрольно-счетными органами муниципальных образований мер в бюджет возмещено 3,7 млрд. руб., устранено нарушений на сумму 45,8 млрд. руб. (рост к 2014 году 16,8 %).

По итогам проверок правоохранительными органами возбуждено 101 уголовное дело.

В условиях реализации программно-целевого принципа исполнения бюджета муниципальных образований укрепление экспертно-аналитического направления деятельности – одно из приоритетных направлений деятельности контрольно-счетных органов 2015 году.

Формирование в целом завершенной и работоспособной казначейской системы ведет к упорядочению исполнения бюджета, уменьшению масштабов грубых финансовых нарушений. Соответственно, на первый план выходят задачи анализа эффективности, результативности расходов. Отсюда – повышение значимости аналитической работы, создание методик, критериев, индикаторов оценки результативности.

Следует отметить, что на протяжении шести последних лет ежегодно наблюдается положительная динамика роста количества экспертно-аналитических мероприятий.

Всего за 2015 год проведено 23462 экспертно-аналитических мероприятия (в 2014 г. – 22929).

Более 76 % предложений, внесенных муниципальными финансовыми контролерами в экспертных заключениях, учтены органами местного самоуправления.

В 2015 году муниципальные контрольно-счетные органы участвовали в проведении единого общероссийского мероприятия «Оценка эффективности и результативности исполнения программной части бюджета за 2014 год».

Председателем Счетной палатой РФ неоднократно высказывалась озабоченность ростом дебиторской задолженности, которая ежегодно прирастает на 28,7 % и превышает разумные пределы. Президент России Владимир Путин поручил Счетной палате РФ вместе с рядом министерств выработать механизм решения проблемы роста дебиторской задолженности.

Проблема роста дебиторской задолженности наблюдается и в муниципальных образованиях. Поэтому Президиумом Союза МКСО в связи с наличием проблемы принято решение о проведении в 2016 году единого

мероприятия по анализу состояния дебиторской задолженности с выработкой предложений по ее сокращению.

В отчетном периоде решением Общего собрания в г. Магнитогорске контрольно-счетные органы были ориентированы на аудит в сфере закупок.

Всего за год проведено в сфере закупок 747 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (как отдельные мероприятия). Объем проверенных средств составил 35,6 млрд. руб.

Анализ результатов мероприятий, проведенный муниципальными КСО, выявил типичные нарушения законодательства о закупках, влияющие на их эффективность. Это, в первую очередь, отсутствие обоснования и завышение начальной (максимальной) цены контракта, необоснованность изменения условий контракта в ходе его исполнения, не предъявление штрафных санкций к недобросовестным поставщикам за ненадлежащее исполнение обязанностей.

Важной составляющей работы Союза МКСО являются обеспечение методологического единства.

Научно-методической комиссией Союза МКСО в 2015 году разработаны и утверждены решениями Президиума Союза МКСО типовой стандарт внешнего финансового контроля «Проведение контроля оперативных показателей в экономической, бюджетно-финансовой и социальной сферах», типовые методические рекомендации «Проведение аудита планирования закупок», типовые методические рекомендации «Проведение мониторинга муниципальных программ».

Одним из ключевых направлений деятельности муниципальных КСО является информационная открытость, повышение транспарентности и подотчетность обществу.

В рамках решения этой задачи в 2015 году контрольно-счетные органы активно внедряли новые форматы взаимодействия со СМИ и обществом.

По итогам анализа исполнения работы по информационному присутствию муниципальных КСО – членов Союза МКСО, рабочих органов

и представительств Союза МКСО в федеральных округах можно отметить, что помимо информации, размещаемой МКСО на официальных сайтах и направляемой для размещения в раздел «Вести из представительств» портала Счетной палаты РФ и КСО РФ, уровень вовлеченности членов Союза МКСО в медиапространство достаточно высок.

По данным отчетов представительств в федеральных округах количество публикаций в средствах массовой информации увеличилось более чем на 12 %. Рост количества публикаций, отражающих деятельность контрольно-счетных органов, обеспечили все представительства Союза МКСО в федеральных округах.

Союз МКСО в качестве одной из главных задач определил формирование системы внешнего финансового контроля в максимально тесном взаимодействии с органами государственного финансового контроля, правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления.

Отмечается плодотворное сотрудничество с Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ.

Президиум Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации 03.06.2015 принял решение о включении в состав 5 соответствующих комиссий (по вопросам методологии, по этике, по развитию внешнего муниципального финансового контроля, правовой, информационно-аналитической) 10 представителей Союза МКСО.

В отчетный период члены Президиума Союза МКСО в составе комиссий Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации принимали непосредственное участие в разработке методических рекомендаций, проведении консультаций, формировании предложений для внесения в нормативно-правовые документы, касающиеся организации и проведения внешнего финансового контроля, читали лекции на курсах повышения квалификации сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов в НИИ Счетной палаты Российской Федерации.

Продолжено участие Союза МКСО в общественно-значимых общероссийских мероприятиях, связанных с дальнейшим развитием местного самоуправления в Российской Федерации.

9 апреля 2015 года председатель Союза МКСО, аудитор Счетной палаты Российской Федерации В.С. Катренко принял участие и выступил на парламентских слушаниях, которые проводил Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему «Вопросы реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и задачи совершенствования федерального законодательства на новом этапе муниципального строительства».

18 мая 2015 года состоялось заседание Экспертного совета Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС), на котором в ходе состоявшейся дискуссии были выбраны 4 наиболее актуальных направления совершенствования (уточнения, восполнение пробелов и противоречий) федерального законодательства, одним из которых является «работа муниципальных контрольно-счетных органов». По указанным направлениям в рамках Экспертного совета ВСМС предложено создать рабочие группы.

8 июля 2015 года председатель Союза МКСО, аудитор Счетной палаты Российской Федерации В.С. Катренко принял участие в работе Общероссийского совещания Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и выступил на тему «Роль контрольно-счётных органов в повышении эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления».

Принятые в 2015 году Президиумом Союза МКСО решения способствовали реализации муниципальными КСО мер по совершенствованию нормативно-правовых актов в сфере контроля, устранению причин, приводящих к финансовым нарушениям, а также повышению эффективности бюджетных расходов.

В соответствии с Планом работы Союза МКСО, Плана работы Научно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год во 2 квартале 2015 года проведено мероприятие по сбору, обобщению практики по организации работы муниципальных КСО по формированию методической базы по аудиту эффективности. В проведении указанного мероприятия приняло участие 7 федеральных округов, информация от Северо-Кавказского федерального округа не представлена.

Как показывают результаты проведенного опроса, практика проведения мероприятий в форме аудита эффективности не является широко распространенной в деятельности муниципальных контрольно-счетных органов. Основной причиной является сложность, трудоемкость проведения аудита эффективности, и недостаточная штатная численность МКСО. Сложившаяся практика определяющим образом влияет на формирование методической базы по аудиту эффективности.

При проведении аудита эффективности контрольно-счетные органы руководствуются стандартами. 36 КСО, или 38 % от общего количества КСО, представивших информацию, используют утвержденный контрольно-счетным органом стандарт аудита эффективности. Как правило, это контрольно-счетные органы, имеющие опыт проведения подобных мероприятий. КСО, не имеющие стандарта, утвержденного на уровне контрольно-счетного органа, используют типовой стандарт «Проведение аудита эффективности использования муниципальных средств», утвержденный Союзом МКСО 19.12.2012.

Перечень методических рекомендаций, разработанных контрольно-счетными органами в указанной сфере, представлен в Сводном реестре методических материалов муниципальных контрольно-счетных органов, опубликованном на странице Союз МКСО Портала Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов РФ в сети Интернет.

По результатам проведенного мероприятия следует отметить, что контрольные мероприятия в форме аудита эффективности для

муниципальных контрольно-счетных органов не являются основными формами работы. Необходимо и дальше продолжать накапливать опыт в сфере аудита эффективности, при этом имеющегося методического материала достаточно для начала осуществления этой работы.

В соответствии с планом работы Научно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год членами комиссии в октябре – ноябре 2015 года проведена работа по сбору и обобщению информации о практике применения муниципальными контрольно-счетными органами Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля). В проведении указанного мероприятия приняло участие 7 федеральных округов, информация от Северо-Кавказского федерального округа не представлена.

Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), одобрен Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 декабря 2014 года (далее – Классификатор). С начала 2015 года Классификатор начал применятся муниципальными контрольно-счетными органами. Вместе с тем, результаты проведенного Научно-методической комиссией исследования показали, что его применение не стало массовым.

Сложившаяся практика внедрения муниципальными КСО Классификатора позволила определить, что основной причиной является отсутствие методических рекомендаций по применению Классификатора, которые позволили бы установить единые подходы к классификации отдельных нарушений, определить принципы подсчета количественных и суммовых показателей.

Замечания и предложения, представленные муниципальными контрольно-счетными органами по результатам апробации Классификатора, были обобщены и направлены в адрес Комиссии по вопросам методологии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ.

Подводя итоги проведенного исследования, Научно-методическая комиссия считает необходимым рекомендовать муниципальным контрольно-счетным органам более активно использовать Классификатор в своей работе – как на этапе подготовки к контрольному мероприятию, так и на этапе подведения его итогов. Опыт применения Классификатора позволяет выявить его «слабые» стороны, а, следовательно, и пути совершенствования.

В целях реализации Плана мероприятий по реализации замечаний и предложений, высказанных в ходе выступлений и анкетирования участников Общего собрания (XIII Конференции) Союза МКСО 29 мая 2014 г. в г. Перми, п. 12, членами комиссии в октябре – ноябре 2015 года проведена работа по сбору и обобщению информации о практике внедрения стандарта финансового контроля «Проведение аудита в сфере закупок». В проведении указанного мероприятия приняло участие 7 федеральных округов, информация от Северо-Кавказского федерального округа не представлена.

Количество муниципальных КСО, имеющих утвержденные стандарты или методические рекомендации, составляет 76,4 % от общего количества МКСО, представивших ответы. Муниципальные КСО, не имеющие стандарта или методических рекомендаций по аудиту закупок, разделились на 2 группы:

- 1-я группа при проведении аудита закупок или мероприятий с элементами аудита закупок руководствуется методическими рекомендациями Счетной палаты РФ, типовым СФК Союза МКСО «Проведение аудита в сфере закупок» и методическими разработками других контрольно-счетных органов;

- 2-я группа – не проводит мероприятий по аудиту закупок по причине недостаточной численности контрольно-счетного органа.

Значительное количество участников опроса сообщило об отсутствии каких-либо проблемных вопросов, связанных с применением стандарта на практике. Вместе с тем, многие МКСО отмечают наличие проблем, связанных не столько с практикой применения стандарта, сколько с

реализацией полномочий в сфере аудита закупок в целом. Контрольно-счетными органами муниципальных образований также внесены предложения по разработке типового методического материала.

В соответствии с п. 5.7 Плана работы Союза МКСО на 2015 год, п. 2.14 Плана работы Научно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год на заседании Президиума Союза МКСО от 29.09.2015 представлена информация «О совершенствовании методологического обеспечения контрольно-счетных органов», подготовленная членом НМК, начальником отдела оперативного контроля, планирования и методологического обеспечения КСП Волгограда Н.В. Самариным на основе опыта Контрольно-счетной палаты Волгограда. Решением Президиума Союза МКСО информация принята за основу для дальнейшего совершенствования методологического обеспечения муниципальных контрольно-счетных органов. Научно-методической комиссии Союза МКСО поручена разработка Программы совершенствования методологического обеспечения контрольно-счетных органов, включающей:

- концепцию совершенствования внешнего муниципального финансового контроля;
- миссию муниципальных контрольно-счетных органов;
- базовую модель функционирования муниципального контрольно-счетного органа;
- предложения по методике анализа и оценке деятельности муниципального контрольно-счетного органа;
- перечень методических материалов, обеспечивающий совершенствование методологического обеспечения в соответствии с разработанной Концепцией;
- другие методические материалы, необходимые для реализации Концепции.

В соответствии с п. 3.6. Плана работы Союза МКСО на 2015 год в 1 квартале 2015 года председателем НМК А.В. Соловьевым организовано

проведение среди членов Союза МКСО в Сибирском, Северо-Западном, Дальневосточном и Северо-Кавказском федеральных округах анкетирования по разработке и применению стандартов внешнего муниципального финансового контроля. Информация о результатах анкетирования была представлена председателями Представительств Союза МКСО Сибирского, Северо-Западного, Дальневосточного федеральных округов в рамках заочного заседания Президиума Союза МКСО от 31.03.2015, председателем Представительства Союза МКСО в Северо-Кавказском федеральном округе на заседании от 09.06.2015.

В соответствии с п. 2.9-2.10 плана работы Научно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год разработаны и утверждены решениями Президиума Союза МКСО:

- типовой стандарт внешнего финансового контроля «Проведение контроля оперативных показателей в экономической, бюджетно-финансовой и социальной сферах»;

- типовые методические рекомендации «Проведение аудита планирования закупок»;

- типовые методические рекомендации «Проведение мониторинга муниципальных программ».

Указанные материалы размещены на странице «Союз МКСО» Портала Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов РФ в сети Интернет, а также направлены председателю комиссии по вопросам методологии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ, председателю Счетной палаты Ульяновской области И.И. Егорову.

В результате экспертизы проекта методических рекомендаций по определению результативности закупки, разработанных членом НМК от Южного Федерального округа Н.В. Самариным (п. 5.1 плана работы Союза МКСО на 2015 год, п. 2.10.2 плана работы НМК на 2015 год), было принято решение апробировать предлагаемую методику на практике. По результатам апробации проект методических рекомендаций по определению

результативности закупки будет внесен на рассмотрение Президиума Союза МКСО в 2016 году.

В рамках взаимодействия с комиссией по вопросам методологии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ председателем Научно-методической комиссии Союза МКСО А.В. Соловьевым организована экспертиза 10 проектов стандартов финансового контроля:

«Общие правила проведения контрольного мероприятия».

«Организация и проведение внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета)».

«Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий».

«Оперативный контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования)».

«Проведение и оформление результатов финансового аудита».

«Проведение экспертно-аналитического мероприятия».

«Порядок проведения совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий».

«Проведение экспертизы проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и на плановый период».

«Проведение оперативного контроля за ходом исполнения Закона субъекта Российской Федерации о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году».

«Осуществление аудита в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд».

В работе комиссии немаловажное значение отведено изучению передового опыта работы муниципальных контрольно-счетных органов, продолжена работа по формированию Реестра имеющихся у муниципальных контрольно-счетных органов методических материалов. Сводный Реестр

размещен на странице Союза МКСО Портала Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов Российской Федерации в сети Интернет.

Информация о работе Научно-методической комиссии Союза МКСО регулярно размещается на официальном сайте Контрольно-счетной палаты города Иванова в разделе Союз МКСО, а также ежемесячно направляется в адрес председателя Комиссии Союза МКСО по информационным технологиям и издательской деятельности, председателя Счетной палаты г. Томска В.И. Вакса.

Основными задачами Научно-методической комиссии являются:

- координация деятельности членов Союза МКСО в сфере научно-методического обеспечения деятельности;

- подготовка предложений по определению приоритетных направлений научно-методического обеспечения муниципальных КСО;

- сбор методических, научных разработок, подготовленных контрольно-счетными органами, для изучения НМК и возможного распространения;

- методическое обеспечение деятельности муниципальных КСО;

- оказание научно-методической помощи членам Союза МКСО.

Основные направления деятельности комиссии на 2016 год:

- анализ практики применения муниципальными контрольно-счетными органами Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), участие в работе по совершенствованию Классификатора и разработке методического руководства по его применению.

- адаптация применительно к муниципальному уровню методических материалов, разработанных комиссией Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации по вопросам методологии.

- разработка Программы совершенствования методологического обеспечения муниципальных контрольно-счетных органов, в том числе -

разработка Концепции совершенствования внешнего муниципального финансового контроля.

- разработка методических рекомендаций, в том числе:

- оценки эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок;

- проверки использования бюджетных средств, направленных на капитальный ремонт зданий и сооружений, а также строительство дорог частично или полностью финансируемых из бюджета муниципального образования.

Работа Учебно-методической комиссии Союза МКСО, возглавляемая членом Президиума союза МКСО, председателем Контрольно-счетной палаты г.Подольска Соловьевым Геннадием Евгеньевичем, в 2015 году проведена в соответствии с Планом работы Учебно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год в утвержденном персональном составе комиссии и ее секций:

- секции по организации повышения квалификации сотрудников органов внешнего финансового контроля;

- секции по организации методического обеспечения дополнительного профессионального образования сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов.

1. В соответствии с Планом работы Учебно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год были выполнены мероприятия:

в области работы и организации деятельности органов управления Учебно-методической комиссии Союза МКСО:

- участие в работе XIV Конференции Союза МКСО,

- участие в заседаниях Президиума Союза МКСО;

- организация деятельности комиссии и ее секций:

- рассмотрение и анализ исполнения плана работы комиссии за 2015 год.

Проведено заседание Учебно-методической комиссии Союза МКСО по теме: «Об актуальных вопросах повышения профессионального уровня руководителей и специалистов муниципальных контрольно-счетных органов».

2. В сфере организационно-планового обеспечения деятельности Учебно-методической комиссии Союза МКСО:

- осуществлялось взаимодействие с общественными организациями контрольно-счетных органов в субъектах по вопросу организации повышения квалификации работников КСО – членов Союза МКСО, направление информационных писем Председателям представительств Союза МКСО в федеральных округах по вопросам, относящимся к компетенции Учебно-методической комиссии Союза МКСО;

- осуществлялось планирование вопросов, предлагаемых к рассмотрению на заседаниях Президиума Союза МКСО, круглых столах, Общем собрании (XIV Конференции) членов Союза МКСО,

- подготовлен план работы Учебно-методической комиссии Союза МКСО на 2016 год в соответствии с поступившими предложениями.

3. Руководствуясь Положением об Учебно-методической комиссии Союза МКСО, Планом работы Учебно-методической комиссии Союза МКСО на 2015 год в области решения задач по организации повышения квалификации сотрудников контрольно-счетных органов – членов и участников Союза МКСО проведено следующее:

- членами Учебно-методической комиссии Союза МКСО совместно с председателями представительств в федеральных округах Союза МКСО сформирован План-график направления в 2015 году на курсы повышения квалификации сотрудников КСО – членов Союза МКСО по федеральным округам;

- подготовлена и своевременно направлена информация о курсах повышения квалификации руководителей и сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов на 2015 и первое полугодие 2016 гг. в адрес

муниципальных контрольно-счетных органов и региональных объединений КСО;

- осуществлялась координация деятельности членов Союза МКСО по организации профессионального образования сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов.

В соответствии с Концепцией повышения квалификации работников контрольно-счетных органов муниципальных образований решались задачи для реализации цели повышения квалификации работников муниципальных контрольно-счетных органов: обеспечение в соответствии с квалификационными требованиями углубленного изучения современных методологических и методических проблем в профессиональной деятельности работников внешнего финансового контроля (аудита), формирование знаний, умений и навыков в области, а именно:

- реализации основных направлений единой государственной финансовой политики;

- планирование и проведение контрольных мероприятий в отношении субъектов финансовой деятельности с учетом основных направлений бюджетной, налоговой и инвестиционной политики государства;

- осуществление экспертно-аналитической деятельности в области бюджетного планирования и в отношении проектов решений представительных органов местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных отношений;

- обеспечение сохранности муниципальной собственности в рамках разработки и реализации единой государственной финансовой политики;

- использование новейших научных и методических разработок в области внешнего финансового контроля (аудита);

- планирование и проведение контрольных мероприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Заключение

Происходящие изменения в организации бюджетного процесса в Российской Федерации, в том числе связанные с переходом на программно-целевой метод формирования бюджетов, предусматривают необходимость совершенствования всех инструментов управления общественными финансами, в том числе государственного и муниципального финансового контроля.

Исследование современного состояния правового регулирования государственного и муниципального финансового контроля показало, что его уровень недостаточно высок и требует дальнейшего совершенствования.

В соответствии с выбранной целью и поставленными основными задачами были рассмотрены теоретические и методические основы и виды государственного и муниципального финансового контроля, практические аспекты осуществления правового регулирования финансового контроля, а также основные пути совершенствования механизма финансового контроля в Российской Федерации.

Анализ механизма правового регулирования финансового контроля был направлен на исследование действующих законодательных норм в данной области и путей его усовершенствования.

С учетом поставленной цели были исследованы существующие правовые проблемы при проведении финансового контроля как на региональном, так и на муниципальном уровнях. При этом в целях более полного анализа вопроса была осуществлен сравнительный анализ внешнего и внутреннего финансового контроля, были определены основные болевые точки осуществления и развития финансового контроля в современных условиях.

Исследуя все требования и нормы действующего законодательства, необходимо отметить следующие правовые проблемы в организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Проблема статуса контрольно-счетных органов. В соответствии со ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Помимо контрольного органа муниципального образования данный закон не предусматривает возможности создания иных органов местного самоуправления, осуществляющих полномочия внешнего муниципального финансового контроля. При этом основные полномочия, предусмотренные указанными законами для контрольных органов и контрольно-счетных органов муниципальных образований, практически совпадают. Из указанных положений следует, что контрольно-счетный орган муниципального образования является органом местного самоуправления, поскольку его статус полностью идентичен статусу контрольного органа муниципального образования, о котором идет речь в ст. 34 и 38 Закона № 131-ФЗ. Таким образом, необходим ряд поправок в данный закон, таких как: замена понятия «контрольный орган муниципального образования» на понятие «контрольно-счетный орган муниципального образования».

Также, в настоящее время существуют следующие варианты организации в муниципальном образовании внешнего муниципального финансового контроля:

создание контрольно-счетного органа муниципального образования;

создание контрольного органа в структуре представительного органа муниципального образования;

возложение функций по осуществлению финансового контроля на одну из комиссий (комитетов) представительного органа;

заключение соглашения представительным органом поселения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Согласно ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, наделяемые правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями. Они образуются исключительно для осуществления управленческих функций и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. В свою очередь, в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» устанавливает, что контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с Уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом его представительного органа может обладать правами юридического лица.

Необходимо учитывать, что органы местного самоуправления, в том числе контрольно-счетные органы, наделяются статусом юридического лица для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей. Во всех остальных случаях они действуют как органы публичной власти для реализации публично-властных полномочий, участия в гражданском обороте от имени и в интересах муниципального образования, являющегося самостоятельным участником гражданских отношений. Наличие или отсутствие статуса юридического лица у органов местного самоуправления прямо не влияет на структуру этих органов, на объем и порядок реализации ими публичных полномочий, на возможность участия их

в гражданских правоотношениях от имени и в интересах муниципальных образований, а также на подчиненность и подотчетность органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

Таким образом, наделение контрольно-счетного органа муниципального образования правами юридического лица не является обязательным. В то же время нельзя не отметить, что без наделения контрольно-счетного органа муниципального образования статусом юридического лица на практике будет достаточно сложно обеспечить его полную самостоятельность, а также организационную и функциональную независимость.

Исследовав далее данную проблему, необходимо отметить, что достаточно спорным является вопрос создания контрольно-счетных органов в муниципальных образованиях. В соответствии со ст. 34 Закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные Уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Таким образом, контрольный орган муниципального образования включен в перечень органов, составляющих структуру органов местного самоуправления. Однако из норм ст. 34 и абз. 3 ч. 8 ст. 44 Закона № 131-ФЗ следует, что его наличие не является обязательным. Он создается только в том случае, если предусмотрен Уставом муниципального образования.

Решение вопроса о создании такого органа может зависеть от численности населения муниципального образования, его финансовых, материально-технических, организационных возможностей.

Закон № 6-ФЗ также не содержит норм, которые указывали бы на обязательность формирования контрольно-счетного органа в каждом муниципальном образовании. Понятие «постоянно действующий орган внешнего муниципального финансового контроля» подразумевает не обязательность создания, а постоянное функционирование (то есть без каких-либо перерывов) такого органа в том случае, если он уже создан.

Исследование всех действующих законодательных норм также показало, что достаточно остро обозначена проблема терминологии: в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона № 6-ФЗ правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований основывается также на нормах Бюджетного кодекса. В связи с чем, в статью Бюджетного кодекса «Понятие и термины, применяемые в настоящем Кодексе» целесообразно включить понятия экономичности, продуктивности и результативности использования бюджетных средств, а также дать их определения в соответствии с положениями стандартов аудита ИНТОСАИ.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в отличие от Бюджетного кодекса Закон № 6-ФЗ (ст.9) предусматривает, что контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также осуществляют контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности. Таким образом, настоящее исследование показало, что отдельные нормы Бюджетного кодекса, определяющие порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля, статус органов внешнего финансового контроля, также нуждаются в согласовании с положениями Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов

субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Также, проведя исследования материалов и документов Союза муниципальных контрольных органов и Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, сделан вывод о том, что в большинстве контрольно-счетных органах России нет еще четкого и адекватного представления об аудите эффективности как особом типе государственного аудита, его существенных отличий от традиционных проверок законности или целевого характера бюджетных расходов.

В связи с чем, сделан вывод о том, в контрольно-счетных органах субъектов РФ и муниципальных образований необходимо разработать комплекс мероприятий по освоению и применению методологии аудита эффективности и финансового аудита, а также осуществлению контроля за соблюдением правил и процедур его проведения в целях получения качественных результатов аудита эффективности.

С целью укрепления и дальнейшего развития финансового контроля целесообразно создать в стране на постоянной основе систему повышения квалификации государственных финансовых контролеров, которая могла бы функционировать на базе Высшей школы государственного аудита МГУ им. М.В. Ломоносова или Государственного научно-исследовательского института Счетной палаты Российской Федерации. Программа повышения квалификации должна включать достаточный специальный курс аудита эффективности для освоения слушателями методологии его проведения, а также для обобщения и распространения передового опыта применения данного типа государственного аудита.

Анализ действующего законодательства показал, что нормы о проведении аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в Федеральном законе от

07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» отсутствует. Анализируя ст.98 Закона о контрактной системе представляется необходимым закрепление основ аудита, проводимого контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в сфере закупок в Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

При исследовании проблемы в области стандартизации и методологии внешнего финансового контроля, сделан вывод о том, что для устранения правовых проблем в стандартизации и методологического обеспечения КСО необходимо выстроить единую пирамиду, которая будет включать шесть элементов: международные стандарты, стандарты АКСОР, стандарты Счетной палаты Российской Федерации, стандарты КСО регионов, стандарты Союза муниципальных контрольно-счетных органов (МКСО) и КСО муниципальных образований. Одновременное сосуществование всех указанных шести элементов обеспечить системный и разумный подход к стандартизации деятельности КСО различных уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В работе делаются выводы о том, что стандартизация внешнего финансового контроля необходима для повышения качества работы контрольного органа, для обеспечения объективности его деятельности, для экономии финансовых и трудовых ресурсов, а также стандартизация обеспечивает сопоставимость (сравнимость) результатов деятельности КСО, что уже используется АКСОР при анализе годовых отчетов, предоставляемых КСО. Кроме всего прочего, это – иная культура деятельности КСО (не ревизорская), которая предопределена стандартами INTOSAI. И самое главное – реализуемость стандартов. Разработанные стандарты должны использоваться в практической деятельности КСО.

Подводя итоги исследовательской работы, следует отметить следующее. Основными направлениями развития и совершенствования государственного финансового контроля в бюджетной сфере являются: приведение теоретической базы и методологического обеспечения государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации в соответствии с требованиями современной экономики; совершенствование нормативного правового регулирования финансового контроля в бюджетной сфере; унификация регламентов и стандартов деятельности контрольных органов; совершенствование механизма взаимодействия органов государственного и муниципального финансового контроля с другими органами и организациями; четкое разграничение полномочий и ответственности между органами государственного и муниципального финансового контроля в бюджетной сфере; совершенствование действующего механизма ответственности за нарушение бюджетного законодательства; повышение эффективности системы управления в органах государственного и муниципального финансового контроля в бюджетной сфере; дальнейшее развитие информационных технологий в деятельности органов государственного финансового контроля.

Для успешного решения задач, стоящих перед государственным и муниципальным финансовым контролем, необходима его научная организация, а поскольку данный контроль принимает различные виды и формы, он нуждается в систематизации и классификации. На практике классификация государственного и муниципального финансового контроля необходима при разработке законодательных и нормативных актов для определения состава и структуры контролирующих органов; функций, задач, полномочий органов финансового контроля; объектов контроля и их распределения между субъектами контроля; методик проверки; показателей эффективности финансового контроля.

Анализ истории и современного состояния государственного и муниципального финансового контроля в бюджетной сфере, сложившегося в

России, а также зарубежного опыта организации внешнего финансового контроля позволяет сделать следующие выводы. От того, насколько квалифицированно и добросовестно контрольные органы справляются с возложенными на них обязанностями, во многом зависит обеспечение экономической безопасности государства, динамичное развитие экономики, рациональное использование всех видов государственных ресурсов, а в целом — социально-экономическое благополучие российских граждан. Общество весьма заинтересовано в том, чтобы деятельность органов государственного финансового контроля была результативной и созидательной, то есть приносила реальный вклад в развитие экономики России и ее регионов, чтобы государственный и муниципальный финансовый контроль являлись неотъемлемым элементом правового поля. Сегодня органы государственной власти уделяют серьезное внимание вопросам совершенствования системы государственного и муниципального финансового контроля, поскольку очевидно, что обязательным условием эффективного функционирования экономики в целом и финансовой системы страны в частности, является наличие развитой системы контроля.

Современное состояние государственного финансового контроля в России характеризуется большой правовой неопределенностью и бессистемностью. Отсутствие на данный момент единой, законодательно закрепленной системы государственного и муниципального контроля в стране, где должны быть нормативно определены место и полномочия всех органов финансового контроля (по линии как законодательной, так и исполнительной властей), не способствует укреплению системы государственного финансового контроля и повышению его авторитета. Несогласованность в действиях контролирующих органов, слабый обмен опытом работы и информацией о проведенных проверках и ревизиях напрямую сказываются на качестве контроля как на уровне Российской Федерации, так и на уровне конкретных территорий.

В настоящее время отсутствуют единые принципы и единая методологическая база государственного финансового контроля. существующие различия в организации контроля и вынесению санкций настолько велики, что ставят под вопрос тезис единства системы государственного финансового контроля.

По результатам изучения и анализа сегодняшнего состояния правового обеспечения государственного и муниципального финансового контроля в бюджетной сфере России, проведенного в рамках данной работы на основании работ ведущих ученых в области финансового контроля и специалистов-практиков, а также существующей базы нормативных правовых актов, можно сделать вывод, что для создания стройной и действенной системы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации необходимо существенно дополнить и развить его правовую базу, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Решение данных задач позволит повысить эффективность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольными органами, снизить количество злоупотреблений и правонарушений в финансово-хозяйственной деятельности, улучшить общую экономическую и социальную ситуацию в стране.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (EUROSAI) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году [Электронный ресурс] // http://www.eurosai.org. 2016.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 22.11.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

5. Бюджетный кодекс Российской федерации 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3832.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. №1 (Ч. 1). Ст. 1.

7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 3.

8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

9. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

10. Федеральный закон от 27.06.2010 № 208-ФЗ «О консолидированной финансовой отчетности» (ред. от 27.07.2010) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4177.

11. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

12. Федеральный закон от 18.06.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571.

13. Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7039.

14. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О бухгалтерском учете» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344.

15. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

16. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

17. Федеральный закон от 04.03.2014 № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 954.

18. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 № 359 (ред. от 15.04.2014) «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» // СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2191.

19. Приказ Минфина России от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. 3 ноября. № 44.

20. Приказ Минфина России от 28.12.2010 № 191н «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы

Российской Федерации» (ред. от 16.11.2016) // Российская газета. 2011. 5 марта. № 47.

21. Приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 (ред. от 29.08.2014) «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» // Российская газета. 2013. 4 декабря. № 273.

22. Приказ Минэкономразвития России № 182, Казначейства России № 7н от 31.03.2015 «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2015-2016 годы» (ред. от 03.11.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 38.

23. Положение о порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации (утв. Банком России 12.10.2011 № 373-П) // Вестник Банка России. 2011. № 66.

24. Закон Самарской области от 30.09.2011 № 86-ГД (ред. от 11.04.2016) «О счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2011. 4 октября. № 368(27803).

25. Закон Самарской области от 06.03.2014 № 25-ГД «О внесении изменений в статьи 6 и 13 Закона Самарской области «О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2014. 12 марта. № 62(28914).

26. Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 № 283 (ред. от 26.05.2016) «О формировании службы государственного финансового контроля Самарской области и реорганизации аппарата Правительства Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. 21 июня. № 214(28142).

27. Постановление Правительства Самарской области от 26.02.2013 № 53 «О внесении изменений в постановление Правительства Самарской области от 03.04.2009 года № 193 «Об утверждении областной целевой программы «Молодой семье - доступное жилье» на 2009-2015 годы» // «Волжская коммуна». 2013. 28 февраля. № 81(28497).

28. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.07.2007 № 175 «Об утверждении Порядка установления тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями» // Жигулевский рабочий. 2007. 11 августа. № 89(8625).

29. Решение Думы городского округа Жигулевск от 24.02.2011 № 70 «Об итогах работы временной комиссии Думы городского округа Жигулевск для изучения показателей муниципальных унитарных предприятий городского округа Жигулевск» (ред. от 26.11.2015) [Электронный ресурс] // Интернет-портал Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований Самарской области. http://zhigu.samgd.ru/acts/decisions/16252/. 2016.

30. Решение Думы городского округа Жигулевск от 13.12.2011 № 192 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Думы городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2011. 22 декабря. № 144(9271).

31. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.03.2013 № 363 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2013. 4 апреля. № 34(9454).

32. Решение Думы городского округа Жигулевск от 14.05.2013 № 384 (ред. от 14.03.2016) «О принятии Устава городского округа Жигулевск Самарской области» // Жигулевский рабочий. 2013. 30 мая. № 54(9474).

33. Решение Думы городского округа Жигулевск от 26.09.2013 № 432 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городском округе Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2013. 5 октября. № 108 (9528).

34. Решение Думы городского округа Жигулевск от 11.12.2014 № 592 «Об утверждении прогнозного плана приватизации муниципального имущества городского округа Жигулевск на 2015 год» (ред. от 22.12.2015) // Жигулевский рабочий. 2014. 16 декабря. № 139(9703).

35. Решение Думы городского округа Жигулевск от 03.06.2015 № 638 «О внесении изменений в Устав городского округа Жигулевск Самарской области, утвержденный решением Думы городского округа Жигулевск от 14 мая 2013 года № 384» // Жигулевский рабочий. 2015. 18 июня. № 62(9771).

36. Решение Думы городского округа Жигулевск от 22.06.2015 № 650 «О внесении изменений в Положение о контрольно-счетной палате городского округа Жигулевск, утвержденное решением Думы городского округа Жигулевск от 26 марта 2013 года № 363» // Жигулевский рабочий. 2015. 9 июля. № 71(9780).

37. Постановление мэра городского округа Жигулевск от 19.03.2008 № 386 «Об утверждении Положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2008. 5 апреля.

38. Постановление администрации городского округа Жигулевск от 30.08.2013 № 058нпа1 «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ городского округа Жигулевск, их формирования и реализации» // Жигулевский рабочий. 2013. 14 сентября. № 99(9519).

39. Постановление администрации городского округа Жигулевск от 04.07.2014 № 072нпа «Об утверждении положения о порядке передачи муниципального имущества в оперативное управление муниципальным учреждениям городского округа Жигулевск и в хозяйственное ведение

муниципальным унитарным предприятиям городского округа Жигулевск» // Жигулевский рабочий. 2014. 17 июля. № 75(9639).

40. Методические рекомендации по оценке эффективности контрольно-счетных органов РФ (Одобрены Научно-методическим советом АКСОР, Протокол от 18.09.2007 № 14) [Электронный ресурс] // Информационный Портал Счетных палат России. http://lib.acsor.ru/. 2016.

41. Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации (Принята в 2002 году на IV конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации город Москва) [Электронный ресурс] // Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации. http://ach-fci.ru/. 2016.

42. Протокол общего организационного собрания совета контрольно-счетных органов Самарской области от 23.05.2012 №1. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. http://sp.samregion.ru/. 2016.

Специальная литература

43. Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М., 2004. 264 с.

44. Афанасьев М.П. Бюджет и бюджетная система: Учебник / под ред. М.П. Афанасьева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. 778 с.

45. Бегчин Н.А. Совершенствование управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: дис. … канд. экон. наук: М., 2011. С. 207.

46. Бобошко В.И. Система внешнего финансового контроля // Вестник Московского университета МВД России. № 11. 2012. С. 49.

47. Булаев С. Положение о внутреннем контроле: разрабатываем, утверждаем, применяем // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2009. № 6.

48. Васильева М.В. Комплекс принципов организации государственного и муниципального финансового контроля // Финансы и кредит. 2011. № 16. С. 54-63.

49. Васильева М.В. Контрольно-счетная деятельность в субъектах Российской Федерации: современное содержание и особенности // Финансы и кредит. 2009. № 13. С. 16-27.

50. Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль. Вопросы теории и практики // Финансовый контроль. 2005. С.102.

51. Воронин Ю.М., Мешалкина Р.Е. Стандартизация финансового контроля: Россия и мировой опыт. // М.: Финансовый контроль. 2003.

52. Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. №4 С. 23-24.

53. Грачева Е.Ю. Основные тенденции развития бюджетного контроля в РФ // Очерки бюджетно-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Е.Ю. Грачевой и Н.П. Кучерявенко. М. Право. 2012. С. 204.

54. Данилевский Ю.А. Государство и финансовый контроль. М. Финансовый контроль. 2003. С. 247.

55. Двуреченских В.А. Национальный контроль. // М.: Финансовый контроль. 2008. С.228.

56. Двуреченских В.А. Основы государственного аудита [Электронный ресурс] // Официальный сайт контрольно-счетной палаты г. Москва. http://www.ksp.mos.ru. 2016.

57. Двуреченских В.А., Чегринец Е.А. Правовые основы государственного аудита // Законодательство и экономика. 2004. №7. С.18.

58. Дьяченко И.А. Проблемы развития системы государственного и муниципального финансового контроля. // Вестник АКСОР. 2013. № 1(25). С. 40.

59. Замбаев Х.Н. Государственный финансовый контроль за исполнением бюджетов субъектов РФ и пути повышения его результативности: дис. … д-ра эконом. наук. М. 2015. С. 241.

60. Замбаев Х.Н. Методическое обеспечение контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. Материалы Международной научно-практической конференции / Под общ. ред. М.И. Абрамовой. Саратов. 2013. С. 141-146.

61. Золотарева А.Б. Проблемы определения границ и организации системы государственного и муниципального финансового контроля // Современное право. 2008. № 12.

62. Конюхова Т.В. Правовые акты об органах, осуществляющих финансовый контроль // Законодательство и экономика. 1997. № 19/20. С. 25.

63. Кузнечикова В.Е. Принцип системности – основа государственного и муниципального финансового контроля // Финансовое право. 2010. № 3.

64. Лагутин И.Б. Правовое регулирование системы государственного финансового контроля в России в первой половине XIX в. // Финансовое право. 2007. № 9.

65. Международные стандарты аудита: учебное пособие / С.П. Суворова, Н.В. Парушина, Е.В. Галкина. 2-е изд. перераб. и доп. // М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М. 2012.

66. Международные стандарты финансовой отчетности: учебник для вузов / О.А. Агеева, А.Л. Ребизова. 2-е изд. перераб. и доп. // М.: Издательство Юрайт. 2012.

67. Минаева Е.А. Оценка эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 30. С. 56-61.

68. Мокрецова Г.В. Организация внутреннего контроля – важнейший элемент учетной политики образовательного учреждения // Советник в сфере образования. 2008. № 1.

69. Нехорошкин Н.И. Проблемы и возможности информационно-аналитического обеспечения аудита проектов и программ // Вестник АКСОР. 2010. №1. С.41-45.

70. Носкова Ю.С. Внутренний контроль в системе финансового контроля: история и современность // Российское предпринимательство. 2011. № 10-1(193). С. 10-18.

71. Опенышев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2001. № 1.

72. Опенышев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000. № 1. С. 53.

73. Повышение эффективности бюджетных расходов: проблемы и пути решения / Под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной, И.В. Левакина. М. 2010. 600 с.

74. Саунин А.Н. Освоение аудита эффективности контрольно-счетными органами: реальность и проблемы / Вестник АКСОР. 2014. №3. С. 71.

75. Совершенствование учета, отчетности и аудита в секторе государственного управления. // М.: ЛЕНАНД. 2005.

76. Степашин С.В. Актуальные проблемы внутреннего контроля: мировая и российская практика // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2010. № 3(147).

77. Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №5.

78. Степашин С.В. О некоторых задачах высших органов государственного финансового контроля в условиях перехода к новому качеству управления развитием // Экономическая политика. 2008. № 1. Ст. 230.

79. Столяров Н.С. Проблемы стандартизации финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2006. №4. С. 6-9.

80. Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М. 2007. С. 40.

81. Усенко О.И. Цель внутреннего финансового контроля в бюджетном секторе: дис. … д-ра экон. наук. СПб. 2015. С. 284.

82. Финансовое право / Под ред. О.Н. Горбуновой / М.: Юристъ. 1996. С. 48.

83. Финансы / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ. 2001. С. 385.

84. Финансы / А.Г. Грязнова (и др.). / М.: Финансы и статистика. 2012. С. 496.

85. Финансы. Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. М. 2011. 735 с.

86. Финансы, денежное обращение и кредит / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт-Издат. 2006. С. 104.

87. Шевлоков В.З. Организационные основы создания государственного финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. 2002. №1. С. 5.

88. Шохин С.О. Бюджетно-финансовый контроль в России. М.: Прометей. 1995. С. 25.

89. Черников Ю.С., Геймур О.Г. Правовое регулирование государственного финансового контроля // Молодой ученый. 2014. №20. С. 502-504.

Электронные Интернет-ресурсы

90. Аудиторская фирма «Авдеев и Ко»: аудиторские и оценочные услуги [Электронный ресурс] // http://www.audit-it.ru. 2016.

91. Деятельность Счетной палаты Самарской области. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Самарской области. http://sp.samregion.ru/. 2016.

92. Международная научно-практическая конференция. [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. http://gov.spb.ru/. 2016.

93. Отчет о деятельности Союза муниципальных контрольно-счетных органов за 2015 год. Общее собрание Союза МКСО. Протокол от 23.06.2016 № 15. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов. https://portalkso.ru/. 2016.

94. Отчет о работе Государственного финансового контроля Самарской области за период 2012-2014 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт службы государственного финансового контроля Самарской области. http://gfk.samregion.ru/. 2016.

95. Официальный сайт Федеральной службы финансово-бюджетного надзора [Электронный ресурс] // https://rosfinnadzor.ru. 2016.

96. Реестр членов Союза муниципальных контрольно-счетных органов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов. https://portalkso.ru/. 2016.

97. Сайт ИНТОСАИ [Электронный ресурс] // http://www.intosai.org. 2016.