

Хомушку Василий Каажайович

аспирант, ФГБОУ ВО «Российский
экономический университет имени
Г. В. Плеханова», председатель
Счетной палаты Республики Тыва,
г. Кызыл, Российская Федерация

ORCID: 0000-0001-7516-1501

e-mail: homushku@mail.ru

Кара-Сал Маргарита Романовна

аспирант, ФГБОУ ВО «Российский
экономический университет имени
Г. В. Плеханова», инспектор Счетной
палаты Республики Тыва, г. Кызыл,
Российская Федерация

ORCID: 0000-0001-5768-9054

e-mail: kara-sal.m@mail.ru

ВНЕШНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ ТЫВА: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Рассмотрены особенности и проблемы развития внешнего муниципально-го финансового контроля. По результатам анализа деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (далее – МККО) определены основные причины и факторы, влияющие на эффективность их деятельности. Отмечено, что ввиду отсутствия возможности формирования контрольно-счетных органов (далее – КСО) с численностью, позволяющей в полном объеме и качественно реализовывать возложенные на КСО полномочия, внешний муниципальный финансовый контроль в республике нуждается в реформировании. На основе проведенного исследования сделан вывод о необходимости инициации вопросов передачи полномочий МККО на уровень субъекта путем реализации пилотного проекта по передаче полномочий КСО того муниципального образования, который меньше всего охвачен внешним финансовым контролем на уровне Счетной палаты Республики Тыва. В случае реализации данного проекта повысится качество выполнения полномочий по проведению экспертизы муниципальных правовых актов, контрольной и экспертно-аналитической деятельности, снижению рисков контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль, муниципальные контрольно-счетные органы, организация внешнего муниципального финансового контроля, экспертиза муниципальных программ, анализ бюджетного процесса, аудит эффективности.

Цитирование: Хомушку В.К., Кара-Сал М.Р. Внешний муниципальный финансовый контроль в Республике Тыва: реалии и перспективы // Вестник университета. 2019. № 11. С. 146-150.

EXTERNAL MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL IN THE REPUBLIC OF TUVA: REALITIES AND PROSPECTS

Abstract. The features and problems of the development of external municipal financial control have been considered. According to the results of the analysis of the activity of the ISSC, the main reasons and factors, affecting the effectiveness of their activities have been determined. It has been noted, that due to the lack of the possibility of forming CSR with a number, that allows you for the full and qualitative implementation of the powers vested in CSR, the external municipal financial control in the republic needs to be reformed. Based on the study, it has been concluded, that it is necessary to initiate the transfer of authority of the ISSA to the level of the subject through the implementation of a pilot project to transfer the authority of CSR, the municipality that is least covered by external financial control to the level of the Audit Chamber of the Republic of Tuva. In the case of the implementation of this project, the quality of fulfilling the powers to conduct examination of municipal legal acts, control and expert-analytical activities, and reduce control risks will increase.

Keywords: Financial control, municipal accounting authorities, organization of external municipal financial control, examination of municipal programs, analysis of the budget process, performance audit.

For citation: Khomushku V.K., Kara-Sal M.R. External municipal financial control in the Republic of Tuva: realities and prospects (2019) Vestnik universiteta, I. 11, pp. 146-150. doi: 10.26425/1816-4277-2019-11-146-150

Khomushku Vasilii

Postgraduate student, Plekhanov Russian
University of Economics, Chairman
of the Accounts chamber of the Republic
of Tyva, Kyzyl, Russia

ORCID: 0000-0001-7516-1501

e-mail: homushku@mail.ru

Kara-Sal Margarita

Postgraduate student, Plekhanov Russian
University of Economics, Inspector
of the Accounts chamber of the Republic
of Tyva, Kyzyl, Russia

ORCID: 0000-0001-5768-9054

e-mail: kara-sal.m@mail.ru

На сегодняшний день проблемы совершенствования внешнего финансового контроля остаются не менее актуальными, чем несколько лет назад. Имеющиеся проблемы деятельности МККО делятся на 2 составляющие: проблемы организации деятельности МККО и проблемы, возникающие при осуществлении основных полномочий.

© Хомушку В.К., Кара-Сал М.Р., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



К организационным проблемам деятельности МКСО относится то, что в Республике Тыва КСО созданы в 19 муниципальных районах, а в 124 городских и сельских поселениях отсутствуют, и полномочия по внешнему муниципальному контролю переданы МКСО; применение в Федеральном законе № 6-ФЗ диспозитивных норм, не обязывающих представительные органы местного самоуправления решать при создании МКСО следующие вопросы:

1) наделение МКСО правами юридического лица. В Республике Тыва из 19 МКСО, образованных в городских округах и муниципальных районах, 13 не являются независимыми юридическими лицами и осуществляют свою деятельность в составе Хурала представителей муниципальных образований;

2) не установлены единообразные подходы (нормативы) к определению численности и структуры МКСО, с учетом переданных полномочий поселений и их количества, а также к материально-техническому обеспечению их деятельности, к информатизации процессов, в особенности наличию специализированных информационных систем, позволяющих автоматизировать контрольную и экспертно-аналитическую деятельность, повысив тем самым производительность труда. В республике все контрольно-счетные органы имеют штатную численность от 1 до 3 человек, существенно различаются и уровень обеспеченности средствами на 1 специалиста МКСО;

3) не урегулирован федеральным законодательством ряд положений. Норма Федерального закона № 6-ФЗ о принятии соответствующего закона субъекта, регулирующего отдельные вопросы деятельности МКСО органами государственной власти республики, реализована, но в то же время «подвисло» решение следующих вопросов:

- правовое положение председателя, аудиторов КСО, в частности представителя нанимателя для лиц, назначаемых на должности в МКСО представительными органами: если для аудиторов эти вопросы решаются председателем МКСО, то для самих председателей МКСО это становится проблемой, образующей возможности возникновения конфликтов интересов;
- оплата труда: в муниципальных образованиях при разном количестве полномочий и функций МКСО и разном количестве, переданных полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю поселений, оплата труда муниципальных служащих существенно отличается;
- правила и основы взаимодействия с правоохранительными органами и органами прокуратуры;
- финансовые механизмы передачи полномочий КСО с уровня поселения на уровень муниципально-го района [1].

Повышение качества осуществления внешнего финансового контроля в республике сдерживают следующие факторы:

- отсутствие полномочий и инструментария по проведению стратегического аудита, мониторингу реализации национальных проектов;
- практика анализа соблюдения основных направлений государственной политики в каждом отраслевом направлении, проверок реализации нацпроектов не налажена;
- нет единого понимания вопросов, по которым необходимо осуществлять оценку коррупционных факторов и рисков.

Одним из основных показателей работы МКСО является исполнение, возложенных на него Федеральным законом № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» полномочий в полном объеме [1]. В настоящее время большинством МКСО не выполняются в полном объеме следующие полномочия:

- аудит эффективности;
- аудит в сфере закупок;
- оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот;
- финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности кожууна;
- анализ бюджетного процесса в кожууне и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;
- переданные полномочия по внешнему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений.

Рассмотрим факторы, обуславливающие невыполнение указанных полномочий.

Анализ соответствия полномочий, определенных Положениями о КСО муниципального образования, полномочиям, предусмотренным федеральным и региональным законодательствами, а также нормативно-правовыми актами муниципального образования показал их несоответствие. Необходимо актуализировать Положения о КСО муниципального образования в соответствии с изменениями законодательства [3].

При планировании деятельности нарушен системный подход и принцип комплексности планирования. Анализ утвержденных планов работ на 2015-2018 гг. показал, что планированием охвачены не все направления деятельности МКСО, мероприятия по выполнению большинства полномочий не включены в планы работ МКСО. Кроме того, не включены в планы работ МКСО часть мероприятий по переданным полномочиям поселений в соответствии с соглашениями о передаче полномочий, заключенными с поселениями.

Некоторые МКСО экспертизу проектов муниципальных программ не производят в связи с отсутствием норм в нормативно-правовых актах муниципального образования процедуры направления проектов муниципальных программ на экспертизу в МКСО [8]. Необходимо создать правовую базу для экспертизы муниципальных программ, разработать и принять стандарт, внести предложение о внесении в действующие нормативные правовые акты изменений, предусматривающих направление проекта муниципальных программ в КСО.

Имеют место случаи, когда МКСО проводят проверки по поручению председателя администрации или финансового управления, или совместные проверки со специалистами внутреннего контроля Финансового управления кожууна, что противоречит общим принципам независимости и объективности деятельности МКСО. В соответствии с Федеральным законом № 6-ФЗ КСО обладают организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно [1].

При планировании контрольных мероприятий КСО не соблюдают системную периодичность проведения мероприятий на объектах [7]. За анализируемый период на одних и тех же объектах повторно проводят контрольные мероприятия.

В случае необходимости проведения в планируемом периоде контрольных действий на одном объекте по нескольким направлениям деятельности КСО указанные действия планируются к проведению в рамках одного комплексного мероприятия [4].

Основную часть мероприятий составляют проверки финансово-хозяйственной деятельности учреждений. В связи с выполнением мероприятий внутреннего контроля, охватывающих точечные вопросы, часть полномочий не выполняются. Это приводит к отвлечению трудовых ресурсов от выполнения основных полномочий.

В целях обеспечения выполнения задач, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 6-ФЗ и иными нормативно-правовыми актами, эффективной организации осуществления внешнего государственного финансового контроля при планировании деятельности КСО следует исходить из необходимости обеспечения всестороннего системного контроля за исполнением муниципального бюджета с учетом всех направлений ее деятельности. Годовой план работы КСО формировать таким образом, чтобы он был реально выполним, и создавал условия для качественного выполнения планируемых мероприятий в установленные сроки.

Анализом методологического обеспечения деятельности МКСО, наличия общих, специализированных и иных стандартов внешнего государственного аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий установлено, что часть МКСО не применяют на практике доведенные Счетной палатой Республики Тыва стандарты [5].

В нарушение норм Федерального закона № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» часть МКСО не обеспечивают открытость представления к информации о деятельности МКСО [2]. Анализ обеспечения доступа к информации о деятельности КСО республики показал, что по состоянию на 1 января 2019 г. ни один КСО муниципальных образований республики не имеет своего официального сайта в сети «Интернет», часть из них размещают информацию на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Одной из проблем организации муниципального финансового контроля остается кадровое обеспечение. У большинства созданных КСО муниципальных образований штатная численность не позволяет в полной мере эффективно и полноценно осуществлять возложенные на них Федеральным законом № 6-ФЗ полномочия [6]. Частью 8 статьи 5 Федерального закона № 6-ФЗ установлено, что штатная численность КСО

муниципального образования определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Учитывая, что все КСО имеют штатную численность от 1 до 3 человек, реализация в полном объеме на надлежащем профессиональном уровне полномочий этими КСО является проблематичной.

Ввиду отсутствия возможности формирования контрольно-счетных органов с численностью, позволяющей в полном объеме и качественно реализовывать возложенные на контрольно-счетные органы полномочия по контролю за исполнением местного бюджета, управлением и распоряжением муниципальным имуществом, по ведению аудита эффективности, аудита закупок, контрольной и экспертно-аналитической работы, необходимо рассмотреть вопрос передачи полномочий муниципальных контрольно-счетных органов на уровень субъекта, что приведет к повышению качества выполнения полномочий по проведению экспертизы муниципальных правовых актов, контрольной и экспертно-аналитической деятельности, снижению рисков контроля, повышению профессионализма сотрудников. По результатам оценки деятельности предлагаем реализовать пилотный проект по передаче полномочий контрольно-счетным органам того муниципального образования, который меньше всего охвачен внешним финансовым контролем на уровне Счетной палаты Республики Тыва.

Библиографический список

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 23.12.2018 г.) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 24.09.2019).
2. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017 г.) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/ (дата обращения: 24.09.2019).
3. Демидов, М. В. Бюджетный контроль как составная часть государственного (муниципального) финансового контроля // Вестник Российского университета кооперации. – 2018. – № 1 (31). – С. 113-115.
4. Дюдишева, Д. В. Некоторые проблемы правового регулирования финансового контроля в сфере закупок, товаров, услуг для обеспечения муниципальных нужд // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 6 (174). – С. 110-112.
5. Исаев, Э. А. Организация государственного (муниципального) финансового контроля в регионах: проблемы и решения // Бюджет. – 2018. – № 6 (186). – С. 34-36.
6. Лебедев, Ф. Е., Тимофеева, Т. Ф. Проведение контрольных мероприятий государственного и муниципального финансового контроля // Марийский юридический вестник. – 2018. – № 1 (24). – С. 57-60.
7. Мирзоева, Э. Р. Государственный (муниципальный) контроль как один из основных видов финансового контроля // Молодой ученый. – 2018. – № 33 (219). – С. 105-109.
8. Пашкова, Т. А. Методологические основы оценки эффективности деятельности внешнего муниципального финансового контроля // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2019. – № 2 (36). – С. 194-203.

References

1. Federal'nyi zakon ot 07.02.2011 g. № 6-FZ "Ob obshchikh printsipakh organizatsii i deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy" [*Federal Law "On the General Principles of Organization and Activities of the Control and Audit Bodies of the Subjects of the Russian Federation and Municipalities" dated February 7, 2011 № 6-FZ*], SPS "Konsultant Plyus" [*Legal reference system "Consultant Plus"*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (accessed 24.09.2019).
2. Federal'nyi zakon ot 09.02.2009 g. № 8-FZ "Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya" [*Federal Law "On providing access to information on the activities of state bodies and local authorities" dated February 09, 2009, № 8-FZ*], SPS "Konsultant Plyus" [*Legal reference system "Consultant Plus"*]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/ (accessed 24.09.2019).
3. Demidov M. V. Byudzhetniy kontrol' kak sostavnaya chast' gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) finansovogo kontrolya [*Budget control as an integral part of state (municipal) financial control*], Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii [*Bulletin of the Russian University of Cooperation*], 2018, I. 1 (31), pp. 113-115.
4. Dyudisheva D. V. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniya finansovogo kontrolya v sfere zakupok, tovarov, uslug dlya obespecheniya munitsipal'nykh nuzhd [*Some problems of legal regulation of financial control in the field of procurement, goods, services to ensure municipal needs*], Agrarnoe i zemel'noe pravo [*Agricultural and land law*], 2019, I. 6 (174), pp. 110-112.

5. Isaev E. A. Organizatsiya gosudarstvennogo (munitsipal'nogo) finansovogo kontrolya v regionakh: problemy i resheniya [*Organization of state (municipal) financial control in the regions: problems and solutions*], Zhurnal Byudzheta [*Budget Magazine*], 2018, I. 6 (186), pp. 34-36.
6. Lebedev F. E., Timofeeva T. F. Provedenie kontrol'nykh meropriyatiy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo finansovogo kontrolya [*Carrying out control measures of state and municipal financial control*], Mariiskii yuridicheskii vestnik [*Legal bulletin Marie El*], 2018, I. 1 (24), pp. 57-60.
7. Mirzoeva E. R. Gosudarstvennyi (munitsipal'nyi kontrol' kak odin iz osnovnykh vidov finansovogo kontrolya [*State (municipal control as one of the main types of financial control*], Molodoi uchenyi [*Young scientist*], 2018, I. 33 (219), pp. 105-109.
8. Pashkova T. A. Metodologicheskie osnovy otsenki effektivnosti deyatel'nosti vneshnego munitsipal'nogo finansovogo kontrolya [*Methodological basis for assessing the effectiveness of external municipal financial control*], Nauka o cheloveke: gumanitarnye issledovaniya [*Human Science: Humanitarian Studies*], 2019, I. 2 (36), pp. 194-203.