

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВНЕШНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

С.М. Миронова^{1,2}, А.И. Мордвинцев^{1,3}, И.А. Еременко³

¹ *Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС, г. Волгоград, Россия*

² *Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия*

³ *Контрольно-счетная палата города Волгограда, г. Волгоград, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

14 июля 2020 г.

Дата принятия в печать –

19 ноября 2020 г.

Дата онлайн-размещения –

15 апреля 2021 г.

Ключевые слова

Внешний муниципальный финансовый контроль, контрольно-счетный орган, бюджетный контроль, Счетная палата РФ, национальные проекты, муниципальные образования, публичная власть, местное самоуправление

В статье обозначен ряд проблем деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и обозначены пути их решения. Отмечается неэффективность внешнего муниципального финансового контроля и бесперспективность попыток решать проблемы в этой сфере только за счет передачи полномочий по его осуществлению на вышестоящий уровень. Отмечается, что поправки к ст. 131–133 Конституции РФ в части уточнения полномочий местного самоуправления и включения его в состав органов публичной власти могут быть использованы для совершенствования системы внешнего муниципального финансового контроля. Делается вывод о том, что муниципальный контрольно-счетный орган должен сохранить за собой полномочия по осуществлению контроля без передачи их на уровень субъекта Российской Федерации. Однако в то же время роль такого органа должна быть усилена за счет повышения его статуса (закрепления на федеральном уровне критериев численности работников контрольно-счетного органа, гарантий финансовой поддержки).

IMPROVEMENT OF THE EXTERNAL MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL SYSTEM IN THE CONTEXT OF PUBLIC AUTHORITY REFORM

Svetlana M. Mironova^{1,2}, Alexander I. Mordvintsev^{1,3}, Irina A. Eremenko³

¹ *Volgograd Institute of Management – branch of RANEP, Volgograd, Russia*

² *Saratov State Law Academy, Saratov, Russia*

³ *Audit Chamber of the city of Volgograd, Volgograd, Russia*

Article info

Received –

2020 July 14

Accepted –

2020 November 19

Available online –

2021 April 15

Keywords

External municipal financial control, auditing and accounting board, budget control, Accounts Chamber of the Russian Federation, national projects, municipalities, public authorities, local government

The subject. The implementation of external municipal financial control cannot be called fully competent in Russia. Many practical problems are currently being addressed mainly through the transfer of powers to implement external financial control to a higher level. Amendment to Art. 131–133 of the Russian Federation's Constitution in terms of clarifying the powers of local self-government and incorporating it into public authority, predetermines subsequent amendments to the legislation on local self-government, which can be aimed, among other things, at improving the system of external municipal financial control. The aim of the article is to confirm or disprove the following hypothesis. The reform of public authority will lead to a change in the system of external municipal financial control. Therefore it is possible to propose ways to improve the activities of municipal auditing and accounting authorities on the basis of constitutional novels and the analysis of the existing problems of implementing external municipal financial control.

The methodology. The authors apply general scientific methods of comparative, logical and statistical research. The study is based on the analysis of academic literature, statistical data about the practice of the auditing and accounting bodies of municipalities. Russian judicial practice is also analyzed.

The main results, scope of application. The organization of a modern system of external municipal financial control shows that it actually works only at the level of urban districts and municipal regions, and that is not always effective. Municipal control and accounting bodies are not created in settlements and the authority to exercise external financial

control is transferred either to the level of the municipal district or to the level of the region of the Russian Federation.

Conclusion. The municipal auditing and accounting body should retain the authority to exercise control without transferring it to the level of the constituent entity of the Russian Federation. However, at the same time, its role should be strengthened by increasing its status (for example, fixing at the federal level the criteria for the number of employees of the control and accounting body, financial support guarantees).

1. Введение

В условиях дефицита средств местных бюджетов особо важная роль отводится осуществлению внешнего муниципального финансового контроля, который реализуется контрольно-счетными органами муниципальных образований.

Статья 12 Конституции РФ устанавливает, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». В финансовом контроле это выражается в том, что контрольно-счетные органы муниципальных образований как органы внешнего муниципального финансового контроля являются самостоятельными и не входят в централизованную систему органов внешнего муниципального финансового контроля (Счетная палата РФ, контрольно-счетный орган субъекта РФ, контрольно-счетный орган муниципального образования), каждый из этих органов осуществляет финансовый контроль на своей территории независимо друг от друга.

Финансовый контроль в целом, в том числе внешний муниципальный финансовый контроль, является объектом изучения как ученых в области юриспруденции [1–6], так и экономистов [7–8], что обусловлено контрольной функцией финансов, которая «пронизывает всю деятельность государства и муниципальных образований по созданию, распределению (перераспределению) и использованию фондов денежных средств, т. е. охватывает своим воздействием все общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности» [9].

Общая тенденция отсутствия достаточных финансовых ресурсов в муниципальных образованиях, которая привела к высокому уровню межбюджетных трансфертов, поступающих в муниципалитеты

из вышестоящих бюджетов, на практике создает ситуацию, когда многие муниципальные образования не в состоянии «позволить» себе содержание контрольно-счетных органов, что приводит либо к их фактической недееспособности (наличие в штате контрольного органа 1-2 сотрудников не позволяет в должной мере осуществлять финансовый контроль), либо к передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на вышестоящий уровень¹. На этом фоне в литературе можно встретить предложение по усилению (количественно, методически и финансово) региональных контрольно-счетных органов и юридическое оформление передачи им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в рамках соглашений с представительными органами муниципальной власти [7]. Но не будет ли означать такой подход еще большее ослабление местного самоуправления и еще большую зависимость его от государственной власти. Такие тенденции неоднократно исследовались в современной юридической литературе [10–12].

Все это ставит перед муниципалитетами и законодателями ряд вопросов, направленных на совершенствование внешнего муниципального финансового контроля. Необходимость таких изменений также обусловлена внесением в Конституцию РФ поправок, в соответствии с которыми «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления» (ч. 1¹ ст. 131), ст. 132 Основного Закона страны дополнена ч. 3 о том, что «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», а также дополнением ст. 133 нормой о возможности «выполнения органами местного самоуправления

¹ Полномочия могут быть переданы как от поселения муниципальному району, так и от муниципального образования субъекту РФ.

во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций»².

Принятие данных норм поднимает на новый уровень вопрос о соотношении государственной власти и местной власти в системе публичной власти, а также вызывает ряд опасений, связанных с поглощением государственной властью местного самоуправления. В то же время исследования понятия и содержания публичной власти [13–16], место местного самоуправления в системе публичной власти [18–21], а также распределения полномочий [22–23] и финансовых ресурсов [24] между разными уровнями публичной власти ведутся уже давно.

Принятие конституционных поправок неизбежно вызовет корректировку законодательства о местном самоуправлении в части перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, что в свою очередь затронет и изменение системы внешнего муниципального финансового контроля. Гипотеза заключается в том, что реформирование публичной власти приведет к изменению системы внешнего муниципального финансового контроля, в связи с чем есть возможность на основании анализа существующих проблем осуществления внешнего муниципального финансового контроля предложить свои пути совершенствования деятельности муниципальных контрольно-счетных органов (далее – МКСО) и скорректировать законодательство и практику работы МКСО.

Исследование строится на основе анализа научной литературы, данных о работе контрольно-счетных органов муниципальных образований, а также анализа судебной практики.

2. Современные проблемы осуществления внешнего муниципального финансового контроля

Обозначим те проблемы, которые возникают при осуществлении финансового контроля контрольно-счетными органами на муниципальном уровне, и попробуем разобраться, могут ли эти проблемы быть решены с изменением ст. 132–133 Конституции РФ.

Муниципальный контрольно-счетный орган является объективным и независимым органом, который не только выявляет нарушения и недостатки в финансово-бюджетной сфере, но и работает на их предупреждение, контролирует их устранение, сигнализирует об имеющихся рисках, вырабатывает действенные предложения по совершенствованию бюджетного процесса, по рациональному использованию муниципальных ресурсов и повышению качества муниципального управления [8].

Правовой статус муниципальных контрольно-счетных органов закреплен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Непосредственно полномочия по осуществлению бюджетного контроля установлены Бюджетным кодексом РФ.

Одной из основных проблем осуществления внешнего муниципального финансового контроля следует назвать противоречия между полномочиями и ресурсами, которыми наделены контрольно-счетные органы муниципальных образований.

По состоянию на 1 января 2020 года в России действуют 20 846 муниципальных образований, что на 665 муниципальных образования меньше, чем на 1 января 2019 года. При этом 87,4 % всех муниципалитетов составляют городские и сельские поселения³.

В то же время именно поселенческий уровень наименьше всего обеспечен финансовыми средствами: в структуре распределения собственных доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований собственные доходы сельских поселений составляют всего 7,1 %, городских поселений – 5,2 %. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2019 году доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 66,0 %⁴.

Как же это сказывается на формировании муниципальных контрольно-счетных органов?

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отноше-

ний в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 08.06.2020).

⁴ Там же.

Несмотря на то, что Бюджетный кодекс РФ предписывает осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль в рамках бюджетного процесса на муниципальном уровне, следует констатировать, что на практике не во всех муниципальных образованиях созданы свои контрольно-счетные органы.

По состоянию на 1 января 2019 года контрольно-счетные органы созданы в 86,8% городских округов и муниципальных районов и только в 0,97 % муниципальных образованиях иных типов [8]. Например, во всех субъектах РФ, входящих в состав ЮФО, контрольно-счетные органы созданы в каждом городском округе и муниципальном районе. Исключение – Ростовская область, где на 1 января 2019 года контрольно-счетные органы не созданы в 25 городских округах и муниципальных районах [8].

При этом следует критично подходить к тем данным, когда они представлены в целом по всем муниципальным образованиям, поскольку они не отражают объективной картины с созданием контрольно-счетных органов. Так, И. Егоров указывает, что к началу 2019 году не были охвачены внешним муниципальным финансовым контролем 26 % от общего числа муниципальных образований, свои КСО создали только 10 % муниципальных образований, а 64% передали свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетным органам субъектов или муниципальных районов [7]. Если делать вывод только на основании представленных данных, может показаться, что муниципальный финансовый контроль полностью нецелесообразен. В литературе высказывается точка зрения, что создание контрольно-счетных органов муниципальных образований должно быть подчинено принципу целесообразности: «контрольно-счетные органы муниципальных образований должны создаваться только там, где есть в этом реальная необходимость, а критериями создания должны выступать величина территории муниципального образования, количество населения и объемы денежных потоков» [6, с. 86].

Пока этот вопрос решается за счет передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от муниципального образования либо вышестоящему муниципальному образованию (например, сельское поселение передает свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля муниципальному району) либо субъекту РФ.

И если в отношении случаев передачи полномочий внешнего финансового контроля от поселений муниципальным районам можно говорить о целесообразности и эффективности финансового контроля (что обусловлено в том числе относительно небольшой территориальной удаленностью объектов контроля) [8], то целесообразность передачи полномочий от муниципальных образований субъекту РФ вызывает сомнения. Исключением следует признать передачу полномочий от внутригородских муниципальных образований городам федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) в силу особенностей местного самоуправления на данных территориях.

Передача полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля от муниципальных образований субъектам РФ не целесообразна по ряду оснований.

С одной стороны, контрольно-счетные палаты субъектов РФ не обеспечены достаточным штатом и ресурсами для взятия на себя дополнительных полномочий по осуществлению контроля за муниципалитетами.

При этом ст. 142 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающая формы межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, не предусматривает возможности передачи от муниципального образования субъекту РФ субвенции на выполнение полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля. Министерство финансов РФ в своем Письме от 16 мая 2019 года указывает, что финансовая нагрузка в случае передачи полномочий ложится на субъект РФ⁵.

С другой стороны, опираясь на ст. 12 Конституции РФ органы власти субъектов РФ не должны подменять собой органы местного самоуправления, к которым относится и контрольно-счетный орган муниципального образования. И несмотря на внесение изменений в ст.ст. 131–133 Конституции РФ органы государственной власти все же не должны брать на себя полномочия органов местного самоуправления.

Тенденции объединения муниципальных образований, в том числе создания муниципальных округов свидетельствуют об укрупнении и поэтапном снижении числа муниципальных образований в России, следствием чего может стать усиление финансовой самостоятельности местного самоуправления, о необходимости которого так долго говорят. Данные процессы происходят не только в России, но и за рубежом [25; 26].

⁵ Письмо Минфина России от 16 мая 2019 года № 02-09-07/35190.

Это позволит упрочить положение и контрольно-счетных органов муниципальных образований. При этом формирование единой публичной власти, выстраивание эффективного взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, в сфере внешнего финансового контроля должно положительно повлиять на укрепление муниципального внешнего финансового контроля.

Особенно важным это становится в условиях реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования. По данным Министерства финансов РФ органы местного самоуправления принимают участие в 12 национальных проектах (более всего расходы муниципалитетов представлены в таких национальных проектах как: «Жилье и городская среда» – 72,1 %; «Культура» – 55,0 %; «Экология» – 46,4 %; «Образование» – 42,5 %). Общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2019 году составил 431,7 млрд рублей. При этом практически треть региональных проектов реализуется органами местного самоуправления⁶.

Это актуально для реализации проектов по благоустройству, где в том числе задействованы сами жители муниципальных образований, выбирая проекты по благоустройству, обеспечивая как трудовое, так и финансовое (через средства самообложения граждан) участие.

В связи с этим, обозначенные Президентом РФ национальные цели и стратегические задачи развития (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года») требуют повышенного внимания со стороны МКСО, что в свою очередь вызывает необходимость изменения существующих подходов к экспертно-аналитической и контрольной работе. Контрольно-счетные органы муниципальных образований должны внимательно следить за эффективным использованием средств, выделяемых на реализацию национальных проектов. При этом у них нет на это ни дополнительных трудовых ресурсов, ни соответствующих компетенций. В связи с тем, что Российская Федерация заинтересована в эффективной ре-

лизации национальных проектов, поэтому Счетной палате РФ целесообразно координировать деятельность МКСО по осуществлению финансового контроля за такими проектами.

Таким образом, в целях сохранения и дальнейшего развития системы внешнего муниципального финансового контроля в России в настоящее время назрела необходимость определить единые организационные подходы для его осуществления с усилением роли муниципальных контрольно-счетных органов, а для небольших муниципальных образований в крайних случаях допускать передачу полномочий внешнего муниципального финансового контроля на вышестоящий муниципальный уровень (от поселения – району) с применением единых методик передачи полномочий [8].

Следует также обозначить еще один дискуссионный момент, связанный с отсутствием единых подходов к статусу муниципальных контрольно-счетных органов, а также статусу должностей и кадровому составу, отсутствие единой методики расчета штатной численности контрольно-счетного органа.

Несмотря на установление Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ общих принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, многие вопросы решаются непосредственно самими муниципальными образованиями, без учета каких-либо общих критериев формирования МКСО. С одной стороны, федеральный законодатель в целях обеспечения единства правового статуса контрольно-счетных органов и их независимости определил состав, который является обязательным для всех контрольно-счетных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ). В связи с этим исключение из аппарата Контрольного органа штатных работников, наличие которых обязательно в силу прямого указания федерального законодателя, например, исходя из необходимости оптимизации расходов городского муниципального образования, будет противоречить закону⁷.

С другой стороны, установление п. 8 ст. 5 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ положения о самостоятельном определении штатной численно-

⁶ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ. URL: <https://www.minfin.ru/ru/>

performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 08.06.2020).

⁷ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2019 № 45-АПА19-18 // СПС «КонсультантПлюс».

сти МКСО нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, на практике приводит к расхождениям с точки зрения определения численности работников МКСО исходя из различных критериев: количества жителей муниципального образования, объема бюджетных средств, а зачастую без каких-либо обоснований, а также попыткам сократить число работников МКСО в связи с экономией бюджетных средств, как это показано выше.

На начало 2019 года 27,7 % МКСО состоял всего из одного человека, еще 31,7 % МКСО – из двух человек [7]. Например, штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования «Воткинский район» Удмуртской республики составляет 1 единица⁸. При этом КСО МО «Воткинский район» передаются полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от муниципальных образований, входящих в состав района⁹. Очевидно, что один аудитор не в состоянии осуществлять полноценный финансовый контроль и все полномочия по его осуществлению, которые закреплены законодательством.

В связи с этим представляется необходимым в Федеральном законе от 07.02.2011 № 6-ФЗ, закрепить критерий, в соответствии с которым должна формироваться штатная численность МКСО, например, исходя из объема местного бюджета.

Требует решения и вопрос, связанный с определением статуса должностных лиц, работающих в муниципальных контрольно-счетных органах. Неоднозначность позиции федерального законодательства и муниципальных правовых актов приводит к противоречивым ситуациям, что подтверждается многочисленной судебной практикой¹⁰. Такие же проблемы возникают и при определении статуса должностных лиц контрольно-счетных палат субъектов РФ [27]. С одной стороны, должен реализовываться принцип самостоятельности местного самоуправления. С другой стороны, установление четких

критериев правового статуса должностных лиц МКСО позволит более эффективно реализовывать принцип независимости, поскольку должностные лица контрольно-счетных органов в меньшей степени будут зависеть от усмотрения иных органов местного самоуправления, например, в части предоставляемых им гарантий и др.

3. Проблема методического обеспечения и повышения квалификации сотрудников МКСО

Одной из острых проблем, не решенных пока контрольно-счетными органами, следует назвать необходимость притока и работы в КСО высококвалифицированных кадров, а также методическое обеспечение их деятельности, внедрение в практику работы контрольно-счетных органов современных методов и методик. На это указывается и в литературе [7]. Правовые и экономические отношения все более усложняются, появляются новые цифровые технологии, которые, с одной стороны, можно использовать в обучении, с другой стороны, применением цифровых технологий в практической деятельности при осуществлении муниципалитетами своих полномочий, диктует необходимость освоения соответствующих навыков. Следует констатировать, что МКСО своими силами не в состоянии справиться с этим направлением работы в силу отсутствия зачастую как финансовых ресурсов на обучение и повышение квалификации сотрудников, так и недостаточной собственной методической базы. И именно в этом вопросе необходимо найти «золотую середину» между независимостью контрольно-счетных органов муниципальных образований и установлением по возможности «единых правил игры» с точки зрения централизованного института методологии и стандартизации осуществления внешнего финансового контроля на всех уровнях.

В первую очередь на практике это достигается путем создания объединений контрольно-счетных органов для обмена опытом и выработки единых методических рекомендаций работы. В 2002 году

⁸ Решение Воткинского районного Совета депутатов от 20.02.2020 N 277 «Об утверждении Положения о контрольно-счетном органе муниципального образования «Воткинский район» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ См., например: Решение № 117 от 20.12.2018 «О согласовании условий Соглашения о передаче отдельных полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля между муниципальным образованием «Болгуринское» и Контрольно-счетным органом муниципального образования «Воткинский район» на 2019 год». URL: <http://bolguri.ru/soviet-deputatov/pravovaya-osnova/normativno-pravovye-akty-prodolzhenie-s-20-09-2018-g/> (дата обращения: 10.07.2020).

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3009-О; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2019 № 45-АПА19-18; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2019 № 45-АПА19-28; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.05.2017 № 93-АПГ17-1.

был создан Союз муниципальных контрольно-счетных органов, деятельность которого была направлена на повышение эффективности работы МКСО. В 2012 году Союз МКСО возглавил аудитор Счетной палаты РФ Владимир Катренко, что свидетельствовало о важной роли Счетной палаты РФ в становлении муниципальных контрольно-счетных органов. Длительное время функционировал сайт Ассоциации контрольно-счетных органов (АКСОР)¹¹, на котором размещалась информация, в том числе и о деятельности МКСО, а также рекомендации по их работе, модельные документы и пр. В настоящее время сайт работает только как информационный источник информации, материалы на нем не обновляются с 2012 года.

Методическая помощь и помощь в повышении квалификации может осуществляться через специально созданные научные и учебные учреждения. Так, с 2002 по 2018 год при Счетной палате РФ действовал Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной Палаты Российской Федерации, который занимался исследованием актуальных проблем финансового контроля. Одними из целей НИИ были: «разработка предложений по формированию методической и нормативной базы аудита информационных технологий; оказание в установленном порядке научно-методическую помощи контрольным органам субъектов Российской Федерации, обеспечение обмена информацией в рамках сотрудничества по вопросам, представляющим взаимный интерес; осуществление подготовки научных кадров высшей квалификации, разработка и организация проведения программ дополнительного профессионального образования»¹². В 2018 году он был упразднен, и в настоящее время сайт его не работает.

Таким образом, деятельность сформированного Союза МКСО, на первом этапе своей работы поддерживаемая Счетной палатой РФ, впоследствии в силу отсутствия такой поддержки перестала играть значимую роль в методическом обеспечении и повышении квалификации.

В настоящий момент можно наблюдать отдельные взаимодействия МКСО между собой как в рамках объединения на уровне субъектов РФ (в том числе взаимодействия с контрольно-счетным органом субъекта РФ [28]), так и на уровне федеральных округов. Например, активно осуществляет работу

союз МКСО, который поставил себе следующие задачи¹³:

1. Консультационно-методическая помощь МКСО.
2. Повышение уровня профессиональных компетенций сотрудников МКСО.
3. Организация взаимодействия среди МКСО.

В 2019 году была оказана следующая консультационно-методическая помощь МКСО.

Подготовлены информационно-аналитические материалы (аналитические записки):

1. Совершенствование института методической помощи в целях реализации стратегических задач развития РФ до 2024 года.
2. Практика организации и проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования.
3. Анализ и обобщение практики контроля за формированием и исполнением муниципальных заданий.
4. Практика привлечения экспертов при проведении контрольных мероприятий членами Союза МКСО.

Иные информационные материалы:

1. Доклады и презентации по теме «Практика содействия органам местного самоуправления в повышении качества управления муниципальными ресурсами».
2. Обзор судебной практики в сфере противодействия коррупции в органах местного самоуправления.
3. Материалы лучших практик членов Союза МКСО.

Большую роль играют проводимые конкурсы Союза МКСО: «Лучшая практика муниципального финансового контроля», «Лучший муниципальный финансовый контролер России», «Лучший официальный сайт МКСО», в рамках которых контрольно-счетные органы имеют возможность обменяться друг с другом опытом по проведению муниципального финансового контроля.

На 2020 год МКСО были даны такие рекомендации, как: увеличение доли аудита эффективности в общем объеме мероприятий внешнего муниципального финансового контроля; совершенствование подходов и методов проведения аудита в сфере закупок; оказание содействия органам местного са-

¹¹ URL: <http://ach-fci.ru/> (дата обращения: 18.06.2020).

¹² URL: http://old.ach.gov.ru/about/sri-jv.php?sphrase_id=12124306 (дата обращения: 01.07.2020).

¹³ XI общее собрание представительства Союза МКСО в ЮФО: материалы Контрольно-счетной палаты города Волгограда.

моуправления в поиске и принятии экономически обоснованных решений, посредством выявления и обозначения системных нарушений и недостатков; внедрение и развитие в своей деятельности современных цифровых технологий.

В то же время без руководящего начала и поддержки со стороны Счетной палаты РФ такую деятельность нельзя признать достаточной. Следует признать, что именно Счетная палата РФ должна стать тем флагманом, который возьмет на себя роль координирующего звена для всех МКСО и будет оказывать им методическую поддержку. Данные полномочия уже закреплены за Счетной палатой и прописаны в федеральном законе, устанавливающим ее правовой статус. Так, одной из функций Счетной палаты РФ является «взаимодействие с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по вопросам внешнего государственного аудита (контроля), заключение с ними соглашений о сотрудничестве» (пп. 22, п. 1, ст. 13 Федерального закона), а также в ее полномочия входит «оказание контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований организационной, правовой, информационной, методической и иной помощи, содействие в профессиональной подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (пп. 9, п. 1 ст. 14 Федерального закона)¹⁴.

С учетом формирования единой системы публичной власти и в рамках полномочий Счетной палаты РФ по оказанию методической помощи МКСО было бы целесообразно выработать единую методологию осуществления внешнего финансового контроля, вписанную в общую систему. В то же время согласившись с Шохиним, что полномочия Счетной палаты РФ не должны вызывать неоднозначной оценки с точки зрения принципов федерализма и законодательства о местном самоуправлении [29], МКСО наряду с едиными методиками, должны иметь возможность принимать собственные методики в рамках тех, которые являются специфическими для конкретного муниципального образования.

Выстраивание единой методологической системы позволило бы оптимизировать и сделать более эффективной систему повышения квалифика-

ции. При этом для обучения сотрудников МКСО можно использовать современные методы. Условия пандемии коронавируса показали возможности внедрения дистанционных технологий и возможность их использования, например, для проведения обучающих мероприятий, обмена опытом. Это позволит сократить расходы МКСО на командировки, сократить время на поездки, а также позволит более оперативно решать вопросы, которые требуют немедленного решения. Такое обучение позволит делиться МКСО опытом не только друг с другом, но и исследовать зарубежный опыт по осуществлению финансового контроля, например, использование квадрокоптеров для его осуществления [30]. Все это требует финансирования расходов МКСО по совершенствованию технической базы, внедрения информационных технологий, что может быть решено за счет субсидий из вышестоящих бюджетов.

4. Выводы

Организация современной системы внешнего муниципального финансового контроля показывает, что он фактически работает только на уровне городских округов и муниципальных районов, и то не всегда эффективно. На уровне поселений муниципальные контрольно-счетные органы в основном не создаются, а полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля передаются в основном на уровень муниципального района, а в исключительных случаях на уровень субъекта РФ.

Хотелось бы надеяться, что укрупнение муниципальных образований за счет их объединения может укрепить финансовую составляющую местного самоуправления, а вслед за этим и повысить эффективность внешнего финансового контроля. В этом случае муниципальное образование должно сохранить за собой полномочия по осуществлению контроля, без передачи его на уровень субъекта РФ, но при этом роль муниципального контрольно-счетного органа должна быть усилена за счет повышения его статуса (например, закрепления на федеральном уровне критериев штатной численности контрольно-счетного органа, гарантии финансового обеспечения МКСО). Работа контрольно-счетного органа как органа местного самоуправления не должна подменяться работой органов государственной власти в лице контрольно-счетных органов субъектов РФ. В то же время возникает необходимость выстраива-

¹⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

ния системы помощи, в первую очередь Счетной палаты РФ, в части методической поддержки и создания единого методического центра для МКСО в части осуществления внешнего финансового контроля.

Особенно это актуально в условиях реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 66–76.
2. Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 320 с.
3. Крохина Ю.А. Новые аспекты взаимодействия внешнего и внутреннего контроля как фактор повышения эффективности финансовой деятельности государства / Ю.А. Крохина // Финансовое право. – 2013. – № 11. – С. 5–9.
4. Миронова С.М. Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития / С.М. Миронова // Финансовое право. – 2009. – № 4. – С. 6–9.
5. Кондрат Е.Н. Региональный финансовый контроль в современной России: правовые основы и пути совершенствования / Е.Н. Кондрат. – М.: Юстицинформ, 2011. – 319 с.
6. Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля / В.В. Уксусов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3. – С. 81–88.
7. Егоров И.И. Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы / И.И. Егоров // Финконтроль. – 2020. – № 1. – С. 41–44.
8. Мордвинцев А.И. К вопросу о передаче полномочий / А.И. Мордвинцев, Е.В. Надточий, Д.С. Поляков // Финконтроль. – 2020. – № 2. – С. 7–11.
9. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юриспруденция, 2019. – 272 с.
10. Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62–74.
11. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61–64.
12. Тимофеев Н.С. Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 10. – С. 52–63.
13. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 5–11.
14. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
15. Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации / В.В. Полянский // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12. – С. 10–12.
16. Чиркин В.Е. Публичная власть в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.
17. Полянский В.В. Гармонизация публичной власти – цель реформы местного самоуправления / В.В. Полянский, В.Э. Волков // Lex russica. – 2014. – № 7. – С. 772–782.
18. Алпатов Ю.М. Местное городское самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации / Ю.М. Алпатов // Адвокат. – 2009. – № 2. – С. 100–105.
19. Белоусова Е.В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах / Е.В. Белоусова // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 1. С. 31–34.
20. Лахтина Т.А. Местное самоуправление как элемент публичной власти / Т.А. Лахтина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 16–20.
21. Пешин Н.Л. Особенности муниципального публично-властного контроля / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 7. – С. 55–62.

22. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 12. – С. 62–68.
23. Шугрина Е.С. Разграничение предметов ведения и полномочий разных уровней публичной власти в области образования / Е.С. Шугрина // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 10. – С. 998–1006.
24. Васильева Н.В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти / Н.В. Васильева // Lex russica. – 2014. – № 12. – С. 1411–1419.
25. Andrews R. Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales / R. Andrews // Public Finance and Management. – 2013. – Vol. 13, no. 2. – P. 124–141.
26. Ladner A., et al. Patterns of local autonomy in Europe, London, Palgrave Macmillan, 2019. 366 p. DOI: 10.1007/978-3-319-95642-8.
27. Крохина Ю.А. Совершенствование административно-правового статуса должностных лиц контрольно-счетных органов / Ю.А. Крохина // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 64–70.
28. Миронова С.М. Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / С.М. Миронова // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 1. – С. 62–74.
29. Шохин С.О. Новый этап в развитии финансового контроля / С.О. Шохин // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 32–36.
30. Mironova S. The use of digital technologies in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and European countries / S. Mironova // Financial Law Review. – 2019. – Iss. 14 (2). – P. 59–75.

REFERENCES

1. Kozyrin A.N. Legal basis of state and municipal financial control in the Russian Federation. *Reformy i pravo*, 2014, no. 1, pp. 66-76. (In Russ.).
2. Kucherov I.I., Povetkina N.A. (ed.) Control in the financial and budgetary sphere: a scientific and practical guide. Moscow, 2016. 320 p. (In Russ.).
3. Krokhnina Yu.A. New aspects of the interaction of external and internal control as a factor in increasing the efficiency of the financial activity of the state. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2013, no. 11, pp. 5-9. (In Russ.).
4. Mironova S. M. Legal basis of financial control: problems and development prospects. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2009, no. 4, pp. 5-9. (In Russ.).
5. Kondrat E. N. Regional financial control in modern Russia: legal foundations and ways of improvement. Moscow, 2011. 319 p. (In Russ.).
6. Uksusov V.V. Legal regulation of municipal financial control. *Aktual'nyye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2016, no. 3, pp. 81-88. (In Russ.).
7. Egorov I.I. External municipal financial control: “completion” of the system is necessary. *Finkontrol'*, 2020, no. 1, pp.41-44. (In Russ.).
8. Mordvintsev A.I., Nadtochy E.V., Polyakov D.S. On the issue of delegation of authority. *Finkontrol'*, 2020, no. 2, pp. 7-11. (In Russ.).
9. Sokolova E.D. Legal regulation of financial activities of the state and municipalities. Moscow, 2019. 272 p. (In Russ.).
10. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. Strong local government - a strong state: history and modernity. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 4, pp. 62-74 (In Russ.).
11. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 2, pp. 61-64 (In Russ.).
12. Timofeev N.S. Tendencies and directions of the conceptual development of local self-government in Russia (article one). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2018, no. 10, pp. 52-63 (In Russ.).

13. Avakyan S.A. Constitutional theory and practice of public authority: patterns and deviations. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2015, no. 10, pp. 5-11 (In Russ.).
14. Avakyan S.A. (ed.). Contemporary problems of the organization of public power. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p.
15. Polyansky V.V. The constitutional limits of modernization of the public authority system in the Russian Federation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2008, no. 12, pp. 10-12 (In Russ.).
16. Chirkin V.E. Public power in modern society. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2013, no. 4, pp. 12-15 (In Russ.).
17. Polyansky V.V., Volkov V.E. Harmonization of public authority - the goal of local government reform. *Lex russica*, 2014, no. 7, pp. 772-782 (In Russ.).
18. Alpatov Yu.M. Local city government in the public authority system in the Russian Federation. *Advokat = Lawyer*, 2009, no. 2, pp. 100-105. (In Russ.).
19. Belousova E.V. The formation of local government as a form of public authority in foreign countries. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = International public and private law*, 2016, no. 1, pp. 31-34 (In Russ.).
20. Lakhtina T.A. Local government as an element of public authority. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State power and local self-government*, 2015, no. 7, pp. 16-20 (In Russ.).
21. Peshin N.L. Features of municipal public authority control. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2019, no. 7, pp. 55-62 (In Russ.).
22. Peshin N.L. New trends in municipal reform: the redistribution of powers between levels of public authority. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2016, no. 12, pp. 62-68 (In Russ.).
23. Shugrina E.S. Differentiation of subjects of authority and authority at different levels of public authority in the field of education. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2013, no. 10, pp. 998-1006 (In Russ.).
24. Vasilieva N.V. Distribution of income between different levels of public authority. *Lex russica*, 2014, no. 12, pp. 1411-1419 (In Russ.).
25. Andrews R. Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales. *Public Finance and Management*, 2013, vol. 13, no. 2, pp. 124-141.
26. Ladner A., et al. Patterns of local autonomy in Europe, London, Palgrave Macmillan, 2019. 366 p. DOI: 10.1007/978-3-319-95642-8.
27. Krokhnina Yu.A. Improving the administrative and legal status of officials of control and accounting bodies. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*, 2011, no. 6, pp. 64-70 (In Russ.).
28. Mironova S.M. The practice of interaction of control and accounting bodies of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities. *Vestnik Evraziiskoi akademii administrativnykh nauk = Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, 2012, no. 1, pp. 62-74 (In Russ.).
29. Shokhin S.O. A new stage in the development of financial control. *Yurist = Jurist*, 2013, no. 19, pp. 32-36 (In Russ.).
30. Mironova S. The use of digital technologies in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and European countries. *Financial Law Review*, 2019, issue 14 (2), pp. 59-75.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Миронова Светлана Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, ¹доцент кафедры финансового и предпринимательского права, ²докторант кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Н.И. Химичевой

¹ Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС

² Саратовская государственная юридическая академия (СГЮА)

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Svetlana M. Mironova – PhD in Law, Associate Professor; ¹Associate Professor, Department of Financial and Entrepreneurial Law; ²Postdoc, Department of Financial, Banking and Customs law named after professor N.I. Khimicheva

¹ Volgograd Institute of Management – branch of RANEPa

² Saratov State Law Academy

¹ 8, Gagarina ul., Volgograd, 400005, Russia

² 104, Chernyshevskogo ul., Saratov, 410056, Russia

¹ 400005, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
² 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104
E-mail: Smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

E-mail: Smironova2017@gmail.com
ORCID: 0000-0001-5288-2568

Мордвинцев Александр Иванович – кандидат экономических наук, ¹доцент кафедры государственного управления и менеджмента, ²председатель

¹ *Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС*

² *Контрольно-счетная палата города Волгограда*

¹ 400005, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8
² 400066, Россия, г. Волгоград, ул. Советская, 4а
E-mail: ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: 0000-0003-4164-5473

Alexander I. Mordvintsev – PhD in Economics, ¹Associate Professor, Department of Public Administration and Management, ²Head

¹ *Volgograd Institute of Management – branch of RANEPА*

² *Audit Chamber of the city of Volgograd*

¹ 8, Gagarina ul., Volgograd, 400005, Russia
² 4a, Sovetskaya ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: ksp_priem@volgadmin.ru
ORCID: 0000-0003-4164-5473

Еременко Ирина Александровна – кандидат педагогических наук, заместитель председателя *Контрольно-счетная палата города Волгограда* 400066, Россия, г. Волгоград, ул. Советская, 4а
E-mail: eremenko@kspvolg.ru

Irina A. Eremenko – PhD in Pedagogy, Deputy Head *Audit Chamber of the city of Volgograd* 4a, Sovetskaya ul., Volgograd, 400066, Russia
E-mail: eremenko@kspvolg.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Миронова С.М. Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти / С.М. Миронова, А.И. Мордвинцев, И.А. Еременко // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 1. – С. 96–107. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).96-107.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mironova S.M., Mordvintsev A.I., Eremenko I.A. Improvement of the external municipal financial control system in the context of public authority reform. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 96–107. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(1).96-107. (In Russ.).