

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД
КАЛИНИНГРАД»**

Автор – Н.В.Кузнецова

В статье рассказывается о создании, структуре, приоритетных направлениях деятельности и основных наработках Контрольно-счетной палаты городского округа «Город Калининград».

Ключевые слова: финансовый контроль, муниципальное образование, контрольно-счетная палата, контрольное мероприятие, экспертно-аналитическое мероприятие, бюджет городского округа, муниципальная собственность, внешний муниципальный финансовый контроль.

The article describes the establishment, structure, priorities and key developments of the accounts chamber of the urban district "City of Kaliningrad".

Keywords: financial control, municipal education, audit office, audits, expert analysis, event budget, urban district, municipal property, external municipal financial control.

Говоря о контроле за целевым, экономным и эффективным использованием бюджетных ресурсов и муниципальной собственности, следует отметить, что в составе городского Совета депутатов Калининграда функционировала контрольно-счетная комиссия, созданная 17 января 1998 года. В сентябре 2014 года в связи с изменением действующего законодательства она была ликвидирована.

Для осуществления внешнего муниципального финансового контроля и исполнения бюджетных полномочий, установленных ст.153 Бюджетного кодекса РФ [1], городским Советом депутатов Калининграда в декабре 2014 года была создана Контрольно-счетная палата городского округа «Город Калининград» (далее – КСП).

Положение, закрепляющее ее полномочия и наделяющее ее статусом юридического лица, утверждено решением городского Совета депутатов №443 от 17 декабря 2014 года.

Законом Калининградской области от 17.06.2016 г. №540 «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» контрольно-счетные органы Калининградской области наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях. Для реализации указанного полномочия КСП разработала и приняла Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Порядок составления и направления в суд протоколов об административных правонарушениях должностными лицами Контрольно-счетной палаты городского округа «Город Калининград». Вместе с тем следует отметить, излишне усложненную процедуру составления протоколов об административных правонарушениях должностными лицами органов внешнего муниципального финансового контроля. В частности, установлены очень короткие сроки от выявления правонарушения до составления протокола об административном

правонарушении и направления его в судебные органы. Кроме того, процедура составления протокола крайне отягощена формальностями. В результате из-за отсутствия достаточного количества времени и человеческих ресурсов, многим нарушителям бюджетного законодательства удается избежать административной ответственности, поскольку из-за формальных недоработок административные дела в суде не доходят до логического завершения.

Для рассмотрения вопросов планирования и организации работы, методологии контрольной и информационно-аналитической деятельности, рассмотрения наиболее проблемных и спорных вопросов образована Коллегия КСП. За 2 последних года проведено 34 заседания Коллегии КСП. Штатная численность КСП - 16 человек, в том числе председатель КСП, заместитель председателя КСП, два аудитора и аппарат.

Приоритеты деятельности КСП:

- развитие системы оперативного анализа и контроля исполнения бюджета городского округа;
- анализ рисков в системе бюджетного планирования и прогнозирования;
- усиление контроля за качеством администрирования доходов бюджета и эффективность бюджетных расходов;
- проведение аудита эффективности и аудита в сфере закупок, в том числе анализ и оценка достижения целей осуществления закупок за счет средств бюджета городского округа;
- анализ долговой политики и эффективности использования долговых инструментов, контроль состояния муниципального долга;
- обеспечение реализации полномочий в сфере противодействия коррупции.

В КСП организованы два аудиторских направления: строительное и бюджетное.

Строительное направление при проведении контрольных мероприятий занимается вопросами выявления неправомерного, нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств при проведении капитального ремонта, ремонта, реконструкции и строительства объектов городского округа «Город Калининград».

Бюджетное направление осуществляет все экспертно-аналитические мероприятия, а также контрольные мероприятия за законностью и результативностью использования средств бюджета городского округа «Город Калининград».

О результатах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий информируются Городской Совет депутатов Калининграда и Глава городского округа «Город Калининград», которые используют результаты проверок для устранения и предотвращения выявленных нарушений и недостатков, для совершенствования бюджетного процесса на всех его этапах.

КСП осуществляет взаимодействие с постоянными депутатскими комиссиями городского Совета депутатов Калининграда. Так, в его составе в 2006 году была сформирована комиссия по контролю за эффективностью использования бюджетных средств. С сентября 2016 года ее функции возложены на постоянную депутатскую комиссию по бюджету и муниципальной собственности.

Большинство результатов проверок КСП, по итогам которых выявляется неправомерное или неэффективное расходование бюджетных средств, выносятся на рассмотрение этой депутатской комиссии для выработки решений по устранению выявленных нарушений и недостатков.

Говоря об этом, следует отметить отсутствие законодательно установленного механизма по взысканию денежных средств с нарушителей бюджетного законодательства. Органы внешнего муниципального контроля лишены права самостоятельно в интересах муниципального образования обращаться в судебные органы с требованием о взыскании бюджетных денежных средств в местный бюджет. В связи с чем возникает ситуация, при которой, в случае выявления нецелевого или неправомерного использования бюджетных средств, объекты проверки используют различные способы ухода от их возврата.

Заключения КСП, составленные по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий также рассматриваются постоянными комиссиями городского Совета депутатов Калининграда. Тем самым городской Совет реализует бюджетное полномочие по контролю за использованием бюджетных средств.

Помимо рассмотрения вопросов на депутатских комиссиях, сотрудники КСП по поручению депутатов городского Совета осуществляют выездные проверки качества и выполнения объемов ремонтно-строительных работ, проведенных на объектах социальной инфраструктуры и жилого фонда Калининграда, изучают результаты деятельности муниципальных учреждений и предприятий.

Одна из приоритетных задач КСП - укрепление финансовой базы местного самоуправления путем поиска источников пополнения доходной части бюджета муниципального образования и оптимизации расходов местного бюджета. На практике органы местного самоуправления планируют свои доходы, исходя из распределения регулирующих федеральных и региональных налогов, которое ежегодно меняется. Такое положение снижает у муниципалитетов стимулы к наращиванию налоговых усилий.

В настоящее время можно выделить следующие основные проблемы, не позволяющие оптимизировать расходы местных бюджетов:

- за местными бюджетами не закрепляются дополнительные источники доходов в случае принятия федеральных законов, увеличивающих объем расходных обязательств муниципальных образований;

- на федеральном уровне не принято решение о сокращении или отмене установленных льгот по местным налогам;

- субъекты Российской Федерации не компенсируют расходы местных бюджетов, возникающие в связи с недофинансированием переданных органам местного самоуправления государственных полномочий;

- сведения о налогоплательщиках и объектах налогообложения не направляются органам местного самоуправления;

- Правительством РФ не предусматривается возможность дополнительного финансирования за счет средств федерального бюджета расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с решением вопросов, не отнесенных Федеральным законом №13-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] к вопросам местного

значения, но возложенных на органы местного самоуправления отдельными федеральными законами.

Исходя из практики проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (таблица 1) [3], КСП считает, что в целях увеличения доходной части местных бюджетов следует предпринять ряд мер как на федеральном уровне, так и на уровне регионов и муниципалитетов. В частности, это:

1. Совершенствование механизмов администрирования местных налогов на имущество физических лиц и землю путем совершенствования этих налогов. Увеличение их поступлений в местные бюджеты возможно за счет активизации мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества, регистрации их в качестве налогоплательщиков, а также оказания содействия в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество.

2. Отмена налоговых льгот по местным налогам, установленным на федеральном уровне. Это - один из потенциальных источников пополнения муниципальных бюджетов.

3. Сокращение объемов предоставления представительными органами местного самоуправления льгот по платежам в местный бюджет, в частности, таких как арендная плата за землю и арендная плата за нежилые помещения. Аренда муниципального имущества по сравнению с коммерческой недвижимостью является наиболее выгодной для арендаторов. Льготы по данным платежам предоставляются в основном не по принципу поддержки социально незащищенных слоев населения или развития малого и среднего предпринимательства, а по принципу личной заинтересованности, завуалированной под нормы действующего законодательства. Сокращение либо отмена предоставления указанных льгот поставит арендаторов в равные условия и неизбежно приведет к увеличению доходной части местных бюджетов.

4. Закрепление за местными бюджетами на долговременной основе дополнительных отчислений от федерального налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) – самого финансово емкого налога для местных бюджетов. Кроме того, по мнению многих экспертов, наиболее эффективным налоговым маневром может быть введение прогрессивной шкалы НДФЛ. Мировая практика показывает экономическую и социальную целесообразность функционирования такого налогового режима. При этом необходим взвешенный подход к установлению ставок прогрессивного налога: освобождение от налогообложения граждан с доходами ниже прожиточного уровня; сохранение действующей ставки налога большинству налогоплательщиков для формирования среднего класса; установление максимального налогового бремени в отношении «сверхдоходов».

5. Для улучшения ситуации в сфере местных финансов и большей нацеленности местных бюджетов на решение местных проблем необходимо законодательно ограничить объем переданных на муниципальный уровень обязательных к исполнению государственных полномочий. Например, установить предел в определенный процент от общих расходов местного бюджета, а в случае,

при котором передаваемые государственные полномочия выше этого порога, они принимаются к исполнению и реализуются органами местного самоуправления только на добровольной основе с восполнением им не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах

6. Совершенствование межбюджетных отношений с целью максимального исключения субъективного фактора при определении размеров финансовой помощи с вышестоящих уровней. В частности, расчет трансфертов должен осуществляться на основании нормативов, которые на настоящий момент не приняты.

Кроме того, при сбалансированных межбюджетных отношениях у муниципалитетов появляется возможность получить беспроцентные бюджетные кредиты. Учитывая, что ни один муниципалитет не обходится без кредитования, увеличение доли бюджетных кредитов по отношению к коммерческим, крайне положительным образом скажется на сокращении расходов местных бюджетов.

7. Переход от субсидий, имеющих узкую целевую направленность, к блочным широкоцелевым трансфертам повысит бюджетную самостоятельность муниципалитетов.

8. Повышение эффективности расходов бюджетов муниципальных образований. В последние годы законодательство Российской Федерации нацелено на внедрение и повсеместное использование передовых технологий в практике управления бюджетным процессом. Однако большинство муниципальных образований не может активно реализовать такие мероприятия.

9. На уровне муниципалитетов необходимо определить меры, направленные на мобилизацию бюджетных доходов и оптимизацию бюджетных расходов. На наш взгляд, следует:

- увеличить эффективность и рациональность использования муниципальной собственности, активизировать выявление бесхозных и неучтенных объектов муниципальной собственности;

- просчитать с экономической точки зрения эффективность деятельности муниципальных предприятий, увеличить процентные ставки отчисления в бюджет чистой прибыли муниципальных предприятий;

- оптимизировать расходы на содержание муниципальных служащих, исключив дублирование функций;

- активизировать работу по выявлению новых налогоплательщиков, в частности, расположенных на территории муниципального образования структурных подразделений предприятий, зарегистрированных в других административных единицах;

- активизировать работу по взысканию задолженности перед бюджетом, не допускать фактов списания безнадежных долгов;

- переориентировать бюджетный процесс муниципального образования на предоставление бюджетных услуг и достижение реальных общественно значимых результатов.

Мы на собственном опыте убедились, что использование механизмов оценки результативности в бюджетном процессе позволяет отказаться от расходов, не

способствующих решению вопросов, реально стоящих перед муниципальным образованием; сосредоточить ресурсы на общественно значимых приоритетах, а не распределять их в незначительных объемах между множеством имеющихся проблем, не достигая решения ни одной из них; обеспечить содержательный диалог между всеми заинтересованными сторонами, создавая барьер на пути чисто популистских проектов. Все это способствуют улучшению финансового положения муниципальных образований.

Таблица 1. Основные показатели деятельности Контрольно-счетной палаты городского округа «Город Калининград» за 2015-2016 год.

Наименование показателей	2015 г.	2016 г.
Проведено контрольных и экспертно-аналитических мероприятий всего, из них:	94	67
- контрольных	54	39
- экспертно-аналитических	40	28
Объем проверенных средств и муниципального имущества, тыс.руб.	889 949,98	2 829 590,1
Количество проверенных организаций	39	24
Количество составленных актов	49	39
Выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере, тыс.руб., из них:	37 890,27	30832,7
- неправомерное использование, подлежащее восстановлению, тыс.руб.	4 222,77	14 517,0
- неэффективное использование, тыс.руб.	2 514,72	12 130,2
- недополученные доходы бюджета, прочие финансовые нарушения, тыс.руб.	31 152,78	4 185,5
Устранено финансовых нарушений, тыс.руб.	20 021,08	4 992,0
Восстановлено бюджетных средств, тыс.руб.	319,05	4 151,4
Выполнено работ, оказано услуг, тыс.руб.	660,7	840,6
Количество направленных представлений	5	29
Количество направленных предписаний	0	5
Количество представлений и предписаний, снятых с контроля (исполненных) за отчетный период	2	10
Количество материалов, направленных в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы	2	3
Количество возбужденных по материалам КСП уголовных дел	2	2
Проведено заседаний Коллегии КСП	10	24

Принято решений на заседании Коллегии КСП	17	73
---	----	----

Литература:

1. **Федеральный закон от 31.07.1998 г. №145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации».** Доступ из справочно-правовой системы «Консультант+».
2. **Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».** (Электронный ресурс) // СПС Консультант Плюс: Версия Проф.
3. **Федеральный закон от 07.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».** Доступ из справочно-правовой системы «Консультант+».