

**Информация
о практике осуществления
муниципальными контрольно-счетными органами полномочий
по финансово-экономической экспертизе
нормативно-правовых актов органов местного самоуправления**

В соответствии с Планом работы Комиссии Союза МКСО по вопросам методического обеспечения на 2021 год проведены сбор, анализ и обобщение информации «О практике осуществления контрольно-счетными органами полномочия по финансово-экономической экспертизе проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ».

В целях реализации указанного мероприятия и подготовки аналитической записки в адрес членов Комиссии было направлено поручение об обобщении практики муниципальных контрольно-счетных органов в соответствующих федеральных округах по следующим направлениям:

- количество проведенных экспертиз и их результаты;
- наличие муниципального правового акта, регламентирующего порядок осуществления контрольно-счетным органом финансово-экономической экспертизы проектов муниципальных правовых актов с указанием наименования и реквизитов;
- наличие стандарта финансового контроля, регламентирующего порядок осуществления полномочия, или методических рекомендаций (в случае наличия указать перечень методических документов и информацию об их наличии на сайте контрольно-счетного органа);
- информация о наличии проблем при реализации полномочия.

При подготовке информации использованы данные контрольно-счетных органов Центрального, Уральского, Северо-Западного, Южного, Приволжского, Сибирского федеральных округов.

Всего в проведенном анализе использована информация, предоставленная 109 муниципальными контрольными органами.

Обобщение информации о количестве экспертиз и их результатах
(информация о количестве проведенных экспертиз и их результатах)

Наименование показателя	2019 год	2020 год
Общее количество проведенных экспертиз, в том числе:	9075	9535
Муниципальных программ	4110	4351
Иных муниципальных правовых актов	4804	4796
Количество замечаний/предложений по результатам	5477	6044

проведенных экспертиз, в том числе:		
Количество учтенных замечаний и предложений	4245	4590

Из приведенной Таблицы видно, что общее количество проведенных экспертиз, внесенных и учтенных замечаний и предложений, имеют тенденцию к увеличению. При этом следует отметить, что реализация данного полномочия организована МКСО по-разному. В ходе обобщения результатов установлен различный подход к структуре нормативных правовых актов, подлежащих экспертизе, характеру вносимых замечаний и работе над их реализацией.

В большинстве случаев **структуру муниципальных правовых актов**, финансово-экономическую экспертизу которых осуществляет МКСО, составляют:

1) проекты решений представительного органа муниципального образования (городской Думы, Совета (Собрания) депутатов района и поселений), предусматривающие:

- установление, изменение и отмену местных налогов и сборов;
- предоставление налоговых и иных льгот и преимуществ;
- предоставление муниципальных гарантий;
- принятие и внесение изменений в бюджет города (района);
- принятие отчета об исполнении бюджета города (района, сельского поселения);
- управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- совершенствование бюджетного процесса.

2) проекты постановлений исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (Администрации города (района)):

- об утверждении муниципальных программ;
- о внесении изменений в действующие муниципальные программы;
- в части, касающейся расходных обязательств или имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- связанных с использованием резервного фонда.

Проекты муниципальных правовых актов, направляемых для проведения экспертизы и подготовки заключения, рассматриваются и анализируются на предмет соответствия требованиям Бюджетного кодекса РФ и иным нормативным правовым актам, регулирующим бюджетные правоотношения.

По результатам проведения экспертиз МКСО высказывались замечания финансового, правового характера и юридико-технического характера, а также вносились предложения по совершенствованию проектов муниципальных правовых актов и дополнению их нормами, способствующими рациональному использованию бюджетных средств и муниципального имущества.

Среди наиболее часто встречающихся нарушений и недостатков финансового характера муниципальными контрольно-счетными органами указываются:

- неправомерность принятия расходных обязательств, в том числе в течение текущего года;
- несоблюдение ограничений, установленных бюджетным законодательством;
- неэффективность принимаемых решений;

- отсутствие финансово-экономического обоснования и расчетов или их недостоверность и необоснованность.

К замечаниям правового характера относят противоречие проекта муниципального правового акта действующему законодательству, его принятие за пределами полномочий, наличие коррупционных факторов.

К замечаниям технического характера относится невыполнение требований юридической техники (отсутствие необходимых реквизитов, замечания по вопросам оформления текста проекта, грамотности, ясности языка, логичности построения текста, однозначности содержащихся в нем терминов и понятий и т.п.), наличие разночтений, отсутствие четких формулировок, несоответствие утвержденных форм и пр.

К наиболее часто встречающимся нарушениям и недостаткам, выявляемым при экспертизе муниципальных программ, следует отнести:

- нарушение сроков внесения изменений в муниципальные программы;
- несоответствие проектируемых норм бюджетному законодательству Российской Федерации;
- расхождение объемов финансирования, предусмотренных в муниципальной программе, с параметрами, утвержденными решением о соответствующем бюджете;
- изменение объемов финансирования без изменения целевых показателей (индикаторов) реализации программы;
- включение мероприятия программы в несколько муниципальных программ;
- технические ошибки при проведении расчетов в таблицах и приложениях проекта правового акта.

Проведение экспертизы муниципальных правовых актов (решений, постановлений) до их принятия позволяет предотвратить нарушения действующего законодательства, предупредить незаконное и неэффективное расходование бюджетных средств, исключить финансирование расходов, не относящихся к полномочиям органов местного самоуправления. Большинство МКСО отмечено повышение качества муниципальных программ.

На наличие положительного опыта взаимодействия с разработчиками муниципальных актов указала Контрольно-счетная палата Тбилисского района. Так, за время с момента создания данной палатой наработан определенный положительный опыт взаимодействия с непосредственными исполнителями, составителями документов, разработчиками нормативных правовых актов: постановлений администрации, решений Совета. Результатом является принятие во внимание предложений палаты и быстрое устранение допущенных ошибок, замечаний, как правило, до их утверждения и принятия. Существенно улучшилась подготовка пакета документов координаторами муниципальных программ (не допускаются арифметические ошибки, предоставляется финансово-экономическое обоснование вносимых изменений).

В рамках реализации полномочий по финансово-экономической экспертизе проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ Контрольно-счетной палатой Волгограда при подготовке заключений на проекты

муниципальных правовых актов, затрагивающих интересы жителей города или отдельных бизнес-сообществ (например, изменение ставки местных налогов, правила благоустройства, изменение в Устав Волгограда, заключение концессионных соглашений), проводятся «нулевое чтение», в ходе которых организуются встречи с разработчиками муниципальных правовых актов, представляются все необходимые пояснения и документы.

Контрольно-счетной палатой города Новосибирска по результатам проведения экспертизы проекта решения о бюджете города Новосибирска на очередной финансовый год и плановый период было предложено:

- уточнить прогноз поступлений по отдельным видам налоговых и неналоговых доходов бюджета;

- при прогнозировании доходной части бюджета города использовать показатели, установленные Прогнозом социально-экономического развития города Новосибирска на среднесрочный период;

- в целях обеспечения принципа сбалансированности системы стратегического планирования, продолжить работу по согласованию разрабатываемых документов стратегического планирования города Новосибирска по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации;

- привести в соответствие с требованиями БК РФ Порядок ведения реестра расходных обязательств города Новосибирска и на его основании актуализировать реестр расходных обязательств;

- уточнить распределение бюджетных ассигнований по кодам классификации расходов бюджетов.

КСП Тайшетского района на 2019-2020 годы были переданы полномочия 27 поселений, входящих в состав муниципального образования «Тайшетский район», по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Контрольно-счетной палатой в форме экспертно-аналитических мероприятий проводятся финансово-экономические экспертизы нормативно-правовых актов:

- проектов решений представительных органов о бюджете муниципального образования, внесении изменений в бюджет;

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования;

- оперативный (текущий) контроль исполнения районного бюджета, реализуемый в форме ежеквартального анализа отчета об исполнении бюджета;

- мониторинг использования бюджетных ассигнований муниципальных дорожных фондов;

- о согласовании перечня муниципального имущества муниципального образования «Тайшетский район», передаваемого в муниципальную собственность поселений Тайшетского района;

- об утверждении муниципальных программ, внесении изменений в муниципальные программы;

- положения об оплате труда мэра района; глав поселений района; муниципальных служащих; работников, не являющихся муниципальными служащими;

- о внесении изменений в положение о бюджетном процессе;

- прогнозный план приватизации муниципального имущества;

- положение о муниципальном дорожном фонде.

Анализ предоставленной информации позволяет сделать вывод о том, что предложения и замечания МКСО, которые отражаются в заключениях по результатам финансово-экономической экспертизы, в целом учитываются, происходит значительное сокращение серьезных ошибок, которые допускались разработчиками. Так, по результатам проведенных экспертиз устраняются технические неточности, уточняются формулы, используемые для расчета ряда показателей, устраняются неточности в объемах финансирования, предоставляются недостающие расчёты и обоснования вносимых изменений.

**Наличие муниципальных правовых актов,
регламентирующих порядок осуществления контрольно-счетными органами
финансово-экономической экспертизы проектов
муниципальных правовых актов и стандартов финансового контроля**

К основным нормативным актам, регламентирующим реализацию полномочий по финансово-экономической экспертизе проектов муниципальных правовых актов, относятся положения и регламенты контрольно-счетных органов.

Порядок осуществления финансово-экономической экспертизы муниципальных правовых актов представительного органа может быть установлен регламентом представительного органа, в частности:

- решением Думы Сургутского района от 27 февраля 2014 года № 485 «Об утверждении Положения о порядке внесения проектов решений Думы Сургутского района, перечне и формах, прилагаемых к ним документов» предусмотрена финансово-экономическая экспертиза проектов решений, касающихся расходных обязательств Сургутского района;

- решением Совета Нижнекамского муниципального района от 18.12.2014 № 47 утвержден регламент Совета Нижнекамского муниципального района, которым установлен перечень документов, представляемых с проектом нормативного правового акта;

- статьей 56 Регламента Тюменской городской Думы, утвержденного решением Тюменской городской Думы от 31.10.2013 № 19, устанавливается обязательность заключения Счетной палаты города Тюмени в случае внесения проекта муниципального правового акта по вопросам бюджета, налогов, сборов, иного муниципального правового акта, предусматривающего осуществление расходов из бюджета города Тюмени или влияющих на формирование и исполнение бюджета города Тюмени.

В меньшей степени урегулировано взаимодействие контрольно-счетных органов с органами исполнительной власти. Заслуживает внимания распоряжение администрации Сургутского района от 27 марта 2014 года № 144-р/нпа «Об утверждении порядка внесения проектов правовых актов администрации Сургутского района», которое предусматривает осуществление финансово-экономической экспертизы проектов правовых актов администрации района в части, касающейся расходных обязательств Сургутского района.

Отдельные полномочия МКСО предусмотрены муниципальными правовыми актами, регламентирующими порядок осуществления бюджетного процесса и принятия решений о разработке, формировании и реализации муниципальных программ.

Распоряжением Главы Нижнекамского муниципального района от 22 ноября 2006 года № 179 «Об утверждении служебного регламента органов местного самоуправления «Нижнекамский муниципальный район» установлен перечень, сроки предоставления документов для проведения Контрольно-счетной палатой финансово-экономической экспертизы проектов муниципальных программ, а также сроки проведения экспертизы.

Муниципальный правовой акт, регламентирующий порядок осуществления полномочий в Счетной палате ЗАТО Северск, Контрольно-Счетной палате Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, КСП г. Омска, Контрольно-счетной палате города Красноярска, Контрольно-счетной палате Эвенкийского муниципального района и Контрольно-счетной палате города Новосибирска, отсутствует.

Преимущественное число МКСО при реализации полномочия по финансово-экономической экспертизе проектов муниципальных правовых актов руководствуются стандартами внешнего финансового контроля, которые определяют порядок проведения финансово-экономической экспертизы проектов муниципальных правовых актов, например:

- стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» (Утвержден Решением Коллегии Счетной палаты города Екатеринбурга от 15 декабря 2015 № 4 (с изменениями, утвержденными постановлениями Коллегии Счетной палаты города Екатеринбурга от 08.11.2019 года № 9, от 02.09.2020 года № 6) (<https://счетнаяпалата.екатеринбург.рф/>);

- стандарт внешнего муниципального финансового контроля «О порядке проведения и оформления результатов финансово-экономической экспертизы проектов муниципальных правовых актов Контрольно-счетной палатой Тазовского района», утвержденный приказом Председателя Контрольно-счетной палаты от 01 февраля 2021 года № 7 (www.spalata.ru);

- СФК 12 «Финансово-экономическая экспертиза проектов решений муниципального образования городского округа «Воркута» (kskvork.ru);

- СВМФК «Проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов городского округа город Воронеж» (утвержден приказом КСП от 09.04.2019 № 9, одобрен Коллегией КСП, протокол от 09.04.2019 № 6) (www.ksp36.ru);

Порядок проведения МКСО экспертизы муниципальных программ определяется самостоятельными стандартами, например:

- СФК «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ», утвержден приказом председателя Контрольно-счетной палаты города Урай от 26.12.2013 № 35 (<http://uray.ru/institution/kontrolno-schetnaya-palata/>);

- стандарт внешнего муниципального финансового контроля № 2 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ» (утвержден распоряжением Контрольно-счетной палаты города Нягани от 05.12.2013 № 13) (<http://nyagan.online/authority/control/>);

- СВМФК «Проведение экспертизы проектов муниципальных программ в Контрольно-счетной палате городского округа город Воронеж» (утвержден приказом КСП от 23.05.2019 № 14, одобрен Коллегией КСП, протокол от 23.05.2019 № 8) (www.ksp36.ru);

- стандарт внешнего муниципального финансового контроля СВМФК-КСП-03.25 «Финансово-экономическая экспертиза проектов муниципальных программ», утвержденный постановлением Контрольно-счетной палаты города Курска от 08.10.2013 № 40 (http://www.ksp-kursk.ru/images/stories/mtrl/2015/06_05_15_6.pdf).

Кроме этого, МКСО указано, что отдельные вопросы реализации рассматриваемого полномочия регламентируются стандартами, определяющими порядок проведения экспертно-аналитического мероприятия, экспертизы проекта местного бюджета, внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета.

Контрольно-счетной палатой города Томска разработаны Методические рекомендации по проведению финансово-экономической экспертизы проектов муниципальных программ муниципального образования «Город Томск» (утверждены приказом председателя Счетной палаты Города Томска от 02.10.2014 № 233).

Счетной платой города Тюмени разработана Методика проведения экспертизы и подготовки заключения на проект решения Тюменской городской Думы о бюджете города Тюмени на очередной финансовый год и плановый период, утверждена Коллегией Счётной палаты города Тюмени (<http://sp.tyumen-city.ru>).

В ряде МКСО стандарты финансового контроля, регламентирующие порядок осуществления полномочий в указанной сфере, отсутствуют (Контрольно-счетная палата города Иркутска, Контрольно-счетная палата города Новосибирска, Счетная палата Тюменского муниципального района).

Наличие проблем и предлагаемые пути их решения

подавляющим большинством МКСО указано на наличие следующих проблем при реализации полномочия по финансово-экономической экспертизе нормативно-правовых актов органов местного самоуправления:

- отсутствие четкого перечня нормативных правовых актов, подлежащих экспертизе;
- рекомендательный характер заключения МКСО и возможность принять правовой акт при отрицательном заключении;
- неравномерное количество одновременно поступающих проектов НПА на экспертизу или их большой объем;
- низкое качество пояснительных документов, обосновывающих необходимость принятия;
- короткие сроки проведения экспертизы;
- недостаточная штатная численность.

Предлагаемые пути решения обозначенных проблем сводятся к необходимости совершенствования законодательства и разработке типового методического материала.