

Выступление
председателя Контрольно-счетной палаты Краснодарского края С.П. Усенко
на тему «О задачах КСО субъектов РФ по гармонизации процесса перехода к
новой системе перераспределения полномочий в регионах»
в рамках совместного круглого стола Союза муниципальных КСО
и Всероссийской ассоциации местного самоуправления
**«О подготовке регионов РФ к реализации с 2027 года норм Федерального
закона № 33-ФЗ в части перераспределения полномочий»**
(27.10.2025)

Переходный период (до 2027 года), в течение которого мы будем жить по «двойным правилам», это время мониторинга территориальной реформы и поиск оптимальных подходов адаптации новой архитектуры полномочий.

Смещение на региональный уровень инициатив по динамичной модели распределения полномочий ставит перед КСО субъектов вопрос: на каком этапе мы должны включиться в эти процессы и в какой степени интенсивности?

Нашу ежедневную нагрузку никто не отменял (она только возрастает), а для малочисленных КСО есть еще и объективные ресурсные ограничения.

Реформирование МСУ обсуждается на всех уровнях не первый год. И то, что для каких-то регионов является новеллой законодательства и перспективами преобразований, для других – уже сложившаяся не за один год практика. Поэтому теоретики государственного и муниципального управления даже используют термин «саморазвитие отдельных муниципальных образований», где особенности территорий стали основанием для новых подходов к перераспределению полномочий.

Пока идет полемика о рисках снижения социальной эффективности МСУ и возможном ослаблении связей между властью и местными сообществами, мы с вами как эксперты и практики осознаем, что реформа предполагает объем работы, большая часть которой ляжет на региональные органы исполнительной власти и плечи муниципалитетов.

Предмет нашего обсуждения: перераспределение полномочий - следует за территориальной реформой, а не наоборот. Вопросы изменения устройства МО решаются законодательными и исполнительными органами региона.



Анализ регионального законодательства с марта 2025 года показывает, что именно вопросы административного устройства сейчас в фокусе регионального законодателя. Более 20 законов субъектов, принятых в 2025 году с отсылкой к Закону 33-ФЗ, в принципе не поднимают вопросы перераспределения полномочий, только закрепляя существующее или описывая новое территориальное устройство.

В ряде регионов, к ним относится и Краснодарский край, еще до принятия Закона 33-ФЗ, в качестве эксперимента уже была внедрена одноуровневая модель. У нас это произошло в трех试点ных муниципальных образованиях – Ленинградском, Приморско-Ахтарском и Туапсинском районах. С 1 января 2025 года они уже в полную силу работали в новом статусе муниципальных округов. На текущий момент в Краснодарском крае сложилась смешанная система организации МСУ, которую Закон 33-ФЗ позволяет сохранить и пока тенденций к выстраиванию одноуровневой модели в нашем крае мы не наблюдаем.

Таким образом, мы можем сказать, что принятый в марте 2025 года новый федеральный Закон лишь отразил и закрепил определенную стратегию развития МСУ:

консолидация муниципальных образований;

расширение полномочий региональных властей в сфере определения компетенций местного самоуправления;

дифференцированный подход к территориям, учитывающий их специфику всеми уровнями власти.



СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РФ



Распоряжение Правительства РФ
от 28.12.2024 № 4146-р

- ✓ на период
до 2030 года
- ✓ с прогнозом
до 2036 года

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

СИСТЕМА ОПОРНЫХ
НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ,
которые формируют:

- ✓ СИСТЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ
- ✓ ИНФРАСТРУКТУРЫ И ЭКОНОМИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
- ✓ ОБЕСПЕЧИВАЮТ РАЗВИТИЕ
ПРИЛЕГАЮЩИХ К НИМ ТЕРРИТОРИЙ



Логика законодателя прослеживается в серии взаимосвязанных законотворческих циклов муниципальной реформы.

С 2025 года утверждена новая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года.

(Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 года № 4146-р)

Именно этим документом сформулирован новый подход, опирающийся на понятие «опорных населенных пунктов», формирующих системы расселения, инфраструктуры и экономики Российской Федерации, обеспечивающих развитие прилегающих к ним территорий.

Стратегия пространственного развития определяет приоритеты, позволяющие сконцентрировать ресурсы из бюджетных и внебюджетных источников (в том числе в рамках национальных проектов и государственных программ) на решении ключевых задач развития с учетом новых вызовов и возможностей, принимая во внимание ограничения и рост издержек в экономике.

Оценка рисков достижения стратегических целей является для КСО основной целью применения риск-ориентированного подхода, согласно Концепции СП РФ (утверждена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от «22» июня 2021 года № 44К (1487)).



РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД



ЭЛЕМЕНТЫ КОНЦЕПЦИИ

Решение Коллегии
Счетной палаты РФ
от 22.06.2021 № 44К (1487)

- В КОНТРОЛЬНОЙ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
- ✓ ОЦЕНКА РИСКОВ
 - ✓ МОНИТОРИНГ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ
 - ✓ ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ И ИНФОРМИРОВАНИЕ
О РИСКАХ
 - ✓ СОДЕЙСТВИЕ СНИЖЕНИЮ УРОВНЯ РИСКОВ



Нам нужно отличать неопределенность от рисков.

В тех регионах, в которых законодательно еще не закреплена новая модель распределения полномочий, предложенная 33-ФЗ, действительно существует ситуация неопределенности. При полном или частичном отсутствии информации, необходимой для понимания модели перераспределения, КСО сложно оценивать вероятность наступления тех или иных событий и их последствия без аудиторского риска.

На примере Краснодарского края мы можем сказать, что органы МСУ занимают достаточно активную позицию, ситуация на местах соотносится со стратегией развития региона, и инициативно обозначается региональным органам исполнительной власти. Мы видим, что больших расхождений и противоречий ни в вопросах территориального устройства, ни в моделях распределения полномочий между региональными и муниципальными властями нет. Этот диалог и подготовку регионального Закона Краснодарского края мы оцениваем как конструктивный процесс. Мы можем об этом говорить, так как еженедельно участвуем в планерках и работе комитетов Законодательного Собрания Краснодарского края и в совещаниях на уровне руководства края.



Финансовые контролеры должны выступать экспертами, не подменяя собой работу органов власти, и на определенном этапе, когда решения будут приняты, дать оценку эффективности и перспектив планируемых и реализуемых в переходный период процессов, в том числе предупреждая возможные риски.

Это не значит, что нужно самоустраниться из процесса.

Необходимо поднимать эти вопросы, рассматривать их коллегиально с представительными органами уже сейчас.

В конечном итоге, все заинтересованы в гибком механизме перераспределения полномочий и кооперации государственных и муниципальных властей в интересах населения.

Это взвешенный и выверенный подход, основанный на принципе объективно обоснованной целесообразности – вопрос должен решаться на том уровне, на котором его решение будет наиболее быстрым, наименее затратным и дающим максимально полезный результат.

Мы в своем регионе уже проводим эту работу. Это хорошая проверка на согласованность системы КСО региона.

Действующий в Краснодарском крае Совет контрольно счетных органов – одна из самых активных площадок реального взаимодействия муниципальных и регионального КСО. Наши коллеги – члены Президиума КСО Краснодарского края активно работают в Союзе муниципальных контрольно-счетных органов.

На прошлой неделе на заседании Президиума Совета контрольно-счетных органов Краснодарского края председатели четырех комитетов краевого парламента приняли участие в обсуждении актуальных задач, связанных с новеллами федерального закона, так как наш региональный закон в разработке.

Там, где региональный закон уже принят, целесообразно инициативно рекомендовать возможные корректировки, пока идет переходный период.



ЗАДАЧИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ



ОРГАНЫ МСУ

ПОДГОТОВКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО:

- ✓ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
- ✓ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ

КСО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ЭКСПЕРТНАЯ ПОЗИЦИЯ, на предложения органов МСУ

КСО СУБЪЕКТОВ РФ

- ✓ КОНСОЛИДАЦИЯ ПОЗИЦИЙ МКСО
- ✓ СООТНЕСЕНИЕ СО СТРАТЕГИЕЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
- ✓ ЭКСПЕРТИЗА РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НПА
- ✓ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ РИСКОВ И ПЕРСПЕКТИВ В ДОЛГОСРОЧНОМ И КРАТКОСРОЧНОМ ПЕРИОДЕ



Наша позиция – быть всегда на связи и оказывать системную поддержку муниципальным КСО нашего региона. Мы видим наши муниципальные палаты не только при согласовании назначения их председателей, на ежегодных конференциях и ставших уже традиционными курсах повышения квалификации, которые проводим совместно с краевым законодательным органом.

В этом году мы побывали практически во всех муниципальных палатах, встречаясь с руководством муниципалитетов. На мой взгляд, нельзя недооценивать плотность взаимодействия муниципальных КСО с властями в МО. Мы видим, что даже те палаты, которые имеют минимальную штатную численность активно участвуют в планировании муниципалитетом действий, обеспечивающих интересы населения и социально-экономического развития территории.

Роль КСО региона в процессе преобразования муниципалитетов заключается в том, чтобы учесть предложения органов МСУ и экспертное мнение муниципальных КСО, сопоставить это с целями стратегического развития субъекта и выступить в качестве объединяющего звена, оценивающего среднесрочные и долгосрочные риски и перспективы преобразований в муниципальных образованиях.

Иными словами от муниципальных палат потребуется обоснование и экспертиза возможностей и потребностей территорий, сформулированных органами МСУ, а региональными палатами будет проводиться системный анализ регулирования и обеспечения на уровне субъекта.

Кроме того, сейчас все КСО в процессе формирования планов работы на год КСО регионов, как наиболее ресурсообеспеченные, имеют возможность сориентировать коллег из муниципалитетов на участие в совместных и параллельных экспертно-аналитических мероприятиях, направленных на оценку предстоящих преобразований.



РОЛЬ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ



ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩИХ ПОДХОДОВ,
в рамках мероприятий профессиональных сообществ

- ✓ ВСЕРОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
- ✓ СОВЕТ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ ПРИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
- ✓ СОЮЗ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ
- ✓ ОБЪЕДИНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
- ✓ ДИСКУССИОННЫЕ ПЛОЩАДКИ, КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ

СТРАТЕГИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- ✓ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОСТЬ
- ✓ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АУДИТ
- ✓ АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ
- ✓ РАЗВИТИЕ КОМПЕТЕНЦИЙ
- ✓ ЦИФРОВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



От эффективности нашего взаимодействия и согласованности наших позиций будет зависеть оптимальность перераспределения полномочий и следующего за ними финансирования, в условиях текущих ограничений.

Коллеги!

Вам, как никому другому, известны неоднородность характеристик и ресурсообеспеченности разных муниципалитетов.

Дифференцированный подход к территориям и новая динамичная модель перераспределения полномочий, предложенная законодателем, могут стать эффективным инструментом государственного регулирования, если мы с вами по-новому подойдем к бюджетной аналитике.

Стратегический аудит, аудит эффективности, концепция риск-ориентированности и цифровизация деятельности – эти подходы в нашем профессиональном сообществе во главе со Счетной палатой РФ реализуются не первый год. Мы приглашаем коллег активнее использовать как площадку профессионального развития и обмена опытом Портал СП РФ. Безусловно нам нужны и единая методология расчетов финансового обеспечения с цифровыми решениями, облегчающими труд финансовых контролеров, и единая система мониторинга и оценки контроля эффективности, но методологическая унификация должна соотносится с дифференцированным подходом и учетом специфики регионов и муниципалитетов.

Сегодня существует достаточное количество действенных площадок по обмену опытом между представителями аудиторского сообщества различного уровня и различных регионов. Это позволяет муниципалитетам, особенно тем, которым только предстоит эта работа, учесть опыт коллег, как положительный, так и отрицательный, при подготовке своих предложений.

Сегодняшнее мероприятие подтверждает, что мы на правильном пути, действуем согласованно и в общих интересах.

Благодарю за внимание!