

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ

Алексеева М. Г.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация. Предметом исследования является правовое регулирование деятельности муниципальных контрольно-счетных органов с точки зрения теории и практики. Переход к программным бюджетам на местном уровне требует переноса акцента с контроля над муниципальными финансами на контроль за результатами использования средств. Предлагается ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» дополнить нормой, определяющей право контрольно-счетных органов муниципальных образований взаимодействовать с субъектами общественного контроля. Методологической основой исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: системно-структурный, технико-юридический. Сделан вывод, что контроль над расходованием муниципальных средств должен быть максимально прозрачен. Предлагается на местном уровне открыть страничку в Сети с опубликованием как актов приемки выполненных работ, так и полное движение средств. Тогда доступность к ресурсу будет инструментом контроля со стороны населения конкретного муниципального образования.

Ключевые слова: субъекты Федерации, муниципальные контрольно-счетные органы, муниципальные образования, расходование муниципальных средств, программный бюджет, муниципальные финансы, общественный контроль, движение средств, муниципальное образование, бюджетные средства.

Review: The subject of the research is the legal regulation of the activities of the municipal control and audit bodies from the point of view of theory and practice. The transfer to program budgets at the local level requires

a shift in the emphasis from control of municipal finances to the monitoring over the use of funds. The author suggests that Article 18 of the Federal law «On General Principles of the Organization and Functioning of the Control and Audit Bodies of the Russian Federation Constituents and Municipal Units» should be complemented with the provision defining the right of control and accounts bodies of municipal units to interact with the subjects of public control. The methodological basis of the research involves the general research dialectical method and resulting specific research method such as system-structural and technical legal methods. It is concluded that control over spending municipal funds should be as transparent as possible. The author also offers to create local web pages to publish both acts of acceptance of work performed and complete movement of funds. This would allow to use access to resources is a tool of control by the population of a particular municipal unit.

Keywords: *municipal unit, flow of funds, constituents of the Russian Federation, municipal units, municipal control and audit bodies, expenditure (spending) of municipal funds, program budget, municipal funds, public control, budgetary funds.*

Современные условия российского общества предъявляют высокие требования к решению задач в сфере контроля за публичными финансами, эффективным расходованием бюджетных средств, бюджетированию, ориентированному на результат, при котором планируемые показатели расходов в полной мере будут соответствовать реальным достигнутым результатам (вопросы по данной проблематике были рассмотрены многими авторами) ^[1, 2, 3, 4] и, как следствие, укреплению доверия к работе государственных и муниципальных органов. Важной составляющей в этой части является одобрение со стороны народных масс демократических преобразований в государстве и обществе.

Переход к программным бюджетам на местном уровне требует переноса акцента с контроля над муниципальными финансами на контроль за результатами использования средств. Задачи повышения эффективности управления финансовыми потоками определяют необходимость совершенствования правовых и методологических основ внешнего муниципального финансового контроля с учетом изменений бюджетного, административного законодательства наряду с повышением ответственности конкретных должностных лиц, допустивших нарушения в использовании бюджетных средств.

Повышение эффективности управления муниципальными финансами — актуальная

задача времени. В этой связи важно отметить, что органы местного самоуправления, в отличие от органов внутреннего финансового контроля, работают «на местах», следовательно, их деятельность основана не только на принципах законности, объективности, но и гласности: они всегда «на виду».

Конституция РФ определяет местное самоуправление как одну из фундаментальных основ конституционного строя России, закрепляя в правовых нормах, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), гарантировано право населения в решении вопросов местного значения (ст. 130–133).

Провозглашая местное самоуправление как форму осуществления публичной власти, Конституция РФ предоставляет возможность гражданам посредством выборных институтов реализовать свое конституционное право на участие в деятельности муниципалитетов.

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, консолидирующие единую систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития местного самоуправления и механизмах ее реализации, были закреплены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений

ний государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42).

Определялось, что государственная политика в области развития местного самоуправления основывается на Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г., ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ), общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и находит свое выражение в федеральных законах, законах субъектов Федерации и иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления.

Согласно ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. При этом на уровне местного самоуправления, в отличие от государственной власти, действует не принцип «разделения властей», а принцип разделения полномочий между представительным и исполнительно-распорядительным органами местного самоуправления.

В сочетании с международным правом наш законодатель, определяя место контрольно-счетных органов в единой системе органов муниципальной власти, относит ее к ветви власти представительной, устанавливая при этом лишь общую и весьма ограниченную Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ) цель ее создания: «муниципальный финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных

нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения».

В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган муниципального образования вправе образовывать контрольно-счетный орган муниципального образования, занимающий особое место в сфере контроля за публичными финансами.

На протяжении последних лет проведена значительная работа по созданию единой правовой базы в сфере внешнего финансового контроля, сформирована система источников права, регулирующая осуществление внешнего финансового контроля всех уровней: федерального, регионального и местного. Особое значение в рассматриваемой области правового регулирования имеют:

- Конституция РФ;
- Бюджетный кодекс РФ;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Федеральный закон № 6-ФЗ);
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ;
- Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;
- законы субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

Одной из основных задач в системе контроля исполнительных органов местного самоуправления являются предупреждение и выявление нарушений в использовании бюджетных средств.

Контрольно-счетные органы муниципальных образований, образованные представительными органами местного самоуправления, также дают оценку тому, насколько эффективно были использованы финансовые ресурсы в сфере предоставления налоговых

и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценку законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств и др., следовательно, оценивают деятельность исполнительных органов местного самоуправления по использованию ресурсов и достижению конкретных результатов.

К полномочиям контрольно-счетных органов муниципальных образований также отнесены вопросы обеспечения контроля за использованием муниципальной собственности и имущества.

Федеральным законом № 6-ФЗ определен перечень полномочий контрольно-счетных органов. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона контрольно-счетные органы муниципальных образований наделены 11 основными полномочиями.

Согласно ч. 11 ст. 3 вышеуказанного Федерального закона представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

В соответствии с ч. 3 ст. 9 Закона контрольно-счетный орган муниципального района помимо полномочий, предусмотренных ч. 2 настоящей статьи, осуществляет контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета муниципального района, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района.

С января 2014 г. ст. 98 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закреплены новые полномочия по осуществлению мер, направленных на системную проверку, анализ, оценку информации о законности, целесообразности,

обоснованности, своевременности, эффективности расходов на закупку товаров, работ и услуг по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам, т.е. проведение аудита в сфере закупок.

Реализация всего спектра полномочий контрольно-счетных органов напрямую зависит от состояния правового регулирования финансово-контрольной сферы, непосредственной организации деятельности органа контроля, штатной численности, кадрового состава контрольно-счетного органа, конструктивного взаимодействия с органами представительной и исполнительной власти.

Статьей 18 «Взаимодействие контрольно-счетных органов» Федерального закона № 6-ФЗ определено:

контрольно-счетные органы муниципальных образований при осуществлении своей деятельности вправе взаимодействовать с контрольно-счетным органом субъекта Федерации, на территории которого он находится, с контрольно-счетными органами других субъектов Федерации и муниципальных образований, а также со Счетной палатой РФ, с территориальными управлениями Центрального банка РФ, налоговыми органами, органами прокуратуры, иными правоохранительными, надзорными и контрольными органами Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

Контрольно-счетные органы вправе заключать с ними соглашения о сотрудничестве и взаимодействии, вступать в объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов Российской Федерации, объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов субъекта Федерации.

В целях координации своей деятельности контрольно-счетные органы и иные государственные и муниципальные органы могут создавать как временные, так и постоянно действующие совместные координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы.

Контрольно-счетный орган субъекта Федерации и контрольно-счетный орган муниципального образования по письменному обращению контрольно-счетных органов других субъектов Федерации и муниципальных образований могут принимать участие в проводимых ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях.

Продолжается непрерывный процесс по совершенствованию законодательства, регламентирующего правовые основы организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. В этой связи предлагаем ст. 18 Федерального закона № 6-ФЗ дополнить нормой, определяющей право контрольно-счетных органов муниципальных образований взаимодействовать с субъектами общественного контроля.

Законодательно определено, что гарантом надлежащего контроля в сфере исполнения местного бюджета, контроля за установленным порядком управления и распоряжения муниципальной собственностью являются органы местного самоуправления, но между желаемым и реальностью обнаруживаются проблемы, требующие системного разрешения.

На сегодняшний день законодательно не задействован в целях повышения совершенствования и эффективности деятельности контрольно-счетных органов мощный потенциал: взаимодействие органов внешнего муниципального контроля с общественными организациями, в том числе с муниципальными общественными палатами.

Воля государства в необходимости проведения реформ по совершенствованию работы органов местного самоуправления в правовых нормах выражена, однако реализация этих норм желает надеяться на лучшее.

До настоящего времени органы местного самоуправления ассоциируются в общественном сознании как низовой уровень государственной власти, а не как самостоятельные органы публичной власти самого населения, призванные решать основные задачи, связан-

ные с широким кругом вопросов по жизнеобеспечению населения. Повышение сбалансированности обязательств муниципальных властей и их финансовых возможностей, а также необходимость организации контроля за формированием и расходованием местного бюджета получили правовое закрепление в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. в рамках стратегических ориентиров долгосрочного социально-экономического развития, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

Однако вся эта совокупность правовых норм не обеспечивает полноценной реализации публичных интересов, так как нормами закона не предусмотрено взаимодействие контрольно-счетных органов непосредственно с органами общественного контроля, гражданами. Отмечаем, что в настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4213), которым регламентированы основы участия граждан Российской Федерации в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Полагаем, что взаимосвязь правовых норм указанного Федерального закона получит свое закрепление в нормативном правовом акте, регулирующем сферу контроля за расходованием публичных финансов на муниципальном уровне, — Федеральном законе № 6-ФЗ.

Вместе с тем состав правоотношений, возникающих в сфере эффективности расходования средств, не будет эффективным без

выдвижения на новый уровень такого элемента, как гласность.

Необходимо вернуться и обратить внимание на такую форму контроля, как «Рабкрин» — Рабоче-крестьянская инспекция на заре Советского государства. Несмотря на то что эта форма контроля была осуществлена в масштабах государства, она охватывала и работу местных органов власти.

Применительно к рассматриваемым вопросам здесь имеется в виду то обстоятельство, что контроль над расходованием муниципальных средств должен быть максимально прозрачен. Современные средства телеком-

муникации позволяют решить эту задачу. Например, на местном уровне открыть страничку в Сети с опубликованием не только актов приемки выполненных работ, но и полное движение средств с тем, чтобы доступность к ресурсу явилась инструментом контроля со стороны населения конкретного муниципального образования.

Иначе получается так, что закон есть, а полной реализации Духа Закона — нет, несмотря на то что многие вопросы местного значения без влияния государства могут быть решены на уровне, наиболее близком гражданину.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Катренко В. С. Работа органов внешнего муниципального финансового контроля по профилактике неэффективного использования муниципальных ресурсов и предотвращению нарушений бюджетного законодательства // Вестник АКСОП. 2014. № 2 (30).
2. Сергеев Л. И. Внешний государственный аудит: проблемы оценки эффективности использования общественных ресурсов // Вестник АКСОП. 2013. № 1 (23).
3. Гнездова Ю. В. Бюджетирование, ориентированное на результат — модель оценки эффективности государственного сектора // Вестник АКСОП. 2014. № 4 (32).
4. Сергеев Л. И., Ревякин Н. И. Стратегическое планирование и внешний государственный финансовый контроль при формировании и исполнении программного бюджета // Вестник АКСОП. 2015. № 1 (33)

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Katrenko V. S. Rabota organov vneshnego munitsipal'nogo finansovogo kontrolya po profilaktike neeffektivnogo ispol'zovaniya munitsipal'nykh resursov i predotvrashcheniyu narusheniy byudzhethnogo zakonodatel'stva // Vestnik AKSOR. 2014. № 2 (30).
2. Sergeev L. I. Vneshnii gosudarstvennyi audit: problemy otsenki effektivnosti ispol'zovaniya obshchestvennykh resursov // Vestnik AKSOR. 2013. № 1 (23).
3. Gnezdova Yu. V. Byudzhetrovanie, orientirovannoe na rezul'tat — model' otsenki effektivnosti gosudarstvennogo sektora // Vestnik AKSOR. 2014. № 4 (32).
4. Sergeev L. I., Revyakin N. I. Strategicheskoe planirovanie i vneshnii gosudarstvennyi finansovy kontrol' pri formirovanii i ispolnenii programmnoy byudzheta // Vestnik AKSOR. 2015. № 1 (33)