УДК 341.233.1

*О. В. Спицына*

# ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

*В условиях реализации бюджетной политики государства, направленной на повышение эффективности использования бюджетных средств, максимизацию отдачи от каждого потраченного бюджетного рубля, возникает необходимость в формировании действенной системы финансового контроля. В связи с этим принят Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», которым положено формирование единой системы финансового контроля в Российской Федерации. Исходя из опыта практической деятельности, в статье изложены мысли по отдельным проблемам реализации указанного закона в муниципальных образованиях, а также предложения по усовершенствованию норм указанного закона.*

Ключевые слова: *финансовый контроль, контрольно-счетные органы, муниципальные образования, экономическая безопасность.*

UDK 341.233.1

*O. V. Spitsyna*

# PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FINANCIAL CONTROL

*In the conditions of realization of the budgetary policy of the state, aimed at increase of efficiency of use of budgetary funds, maximizing the impact of each spent by the budget of the ruble, there is a necessity in formation of efficient system of financial control. In connection with the adoption of the Federal law from February 7, 2011 6-FZ «On General principles of organization and activity of the control-accounting bodies of the subjects of the Russian Federation and municipal formations», which initiated the formation of a unified system of financial control in the Russian Federation. Proceeding from the experience of practical activity are stated in the article thoughts on certain issues of implementation of this law in the municipalities, as well as proposals for the improvement of the rules of this law.*

Keywords: *financial control, control and accounting bodies, municipal entities, economic security.*

Создание действенной системы финансового контроля в России является объективной необходимостью. Несомненно, эффективный финансовый контроль на всех его уровнях, в том числе на муниципальном — залог экономической безопасности регионов и страны в целом. Лимской декларацией руководящих принципов контроля определено, что «организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом»[2]. Неслучайно, в последние годы произошел ощутимый прорыв в сфере финансового контроля — и в научных исследованиях по данной тематике, и в законодательной базе, а также практической деятельности субъектов финансового контроля. В работах современных ученых четко прослеживается эволюция самого понятия «финансовый контроль»: если ранее под этим термином подразумевались проверки соблюдения финансовой дисциплины, то в настоящее время он рассматривается как важнейшая функция управления финансовыми, а через них и управленческими процессами, имеющая специальную целевую направленность, определенное содержание и специфические способы осуществления [3].

Одним из основных факторов, ограничивающих действенность государственного (муниципального) финансового контроля в РФ, было отсутствие единого федерального закона о системе финансового контроля.

Отсутствие общей концепции контрольно-счетных органов (КСО), недостаточно сформированные теоретическая и правовая базы порождают часто противоположные подходы к определению места контрольно-счетных палат в системе государственного управления [1].

Наиболее показательна ситуация, складывавшаяся на муниципальном уровне: согласно данным[4] на начало 2010 года более или менее полноценные органы внешнего муниципального финансового контроля, сотрудники которых работали на постоянной основе, были созданы лишь в 1 265 муниципальных образованиях, или 5,26 % от общего числа муниципальных образований Российской Федерации. Из них правом юридического лица обладало порядка 500 контрольно-счетных органов. В разрезе регионов ситуация крайне неоднородная. Материально-техническая, организационно-кадровая база также весьма различны. По состоянию на конец 2010 года внешним контролем, который тесно связан как с вопросами прокурорского надзора, так и парламентского контроля было охвачено лишь 28% бюджетов муниципальных образований Российской Федерации.

Переломным событием в становлении системы финансового контроля в России стало принятие Федерального закона РФ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», которым, по сути, введено единое правовое поле:

– закреплен статус контрольно-счетных органов, как постоянно действующих органов внешнего муниципального финансового контроля, обладающих организационной и функциональной независимостью и осуществляющих свою деятельность самостоятельно;

– определены полномочия контрольно-счетных органов, в числе которых: экспертиза проектов бюджета и проектов правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета, организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной (муниципальной) собственности, оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, и ряд других;

– дан четкий ориентир на взаимодействие контрольно-счетных органов всех уровней между собой, а также с иными правоохранительными и контрольными органами. Более того, впервые намечена некая «функциональная вертикаль», которая, с одной стороны, выражается в подходах к формированию стандартов внешнего финансового контроля (в соответствии с общими требованиями, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации и (или) контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации), организации правовой, информационной, методической и иной помощи Счетной палатой РФ и СП субъектов РФ, а с другой — более «жестко» — при наделении полномочиями СП РФ и СП субъектов РФ (правда, пока по обращению соответствующих органов) по осуществлению анализа деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципалитетов, соответственно, и подготовке рекомендаций по повышению эффективности их работы. До принятия Закона, можно сказать, что контрольно-счетные органы осуществляли свою деятельность в отсутствие какого-либо организационно-методического стержня.

Уже спустя год после принятия Федерального закона ситуация в муниципальном финансовом контроле заметно изменилась (табл.).

К 1 июля 2012 года [4]муниципальные контрольно-счетные органы были созданы в 9 % муниципальных образований (2 152 из 23 245), в том числе: в 461 городском округе (84,3% от общего количества городских округов), 1262 муниципальных районах (61%), 429 поселениях (2 %). Кроме того, в 6165 поселениях (29,8 %) реализована законодательно предусмотренная ст. 3 Федерального закона от 07.02.2011 N 6-ФЗ « Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъек-

Таблица

*Сведения о созданных Контрольно-счетных органах муниципальных образований на 01.07.2012*

| Городские округа | | | Муниципальные районы | | | Городские и сельские поселения | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Количество городских округов | Создано КСО | | Количество муниципальных районов | Создано КСО | | Количество городских и сельских поселений | Создано КСО | | Количество соглашений о передаче полномочий |
| | всего | в т.ч. юр.лиц | | всего | в т.ч. юр. лиц | | всего | вт.ч. юр.лиц | |
| Центральный федеральный округ | | | | | | | | | |
| 107 | 84 | 59 | 541 | 289 | 106 | 4301 | 277 | 15 | 1436 |
| Южный федеральный округ | | | | | | | | | |
| 30 | 20 | 15 | 144 | 97 | 81 | 1569 | 17 | 9 | 823 |
| Северо-западный федеральный округ | | | | | | | | | |
| 40 | 28 | 15 | 270 | 210 | 48 | 1371 | 82 | 4 | 311 |
| Дальневосточный федеральный округ | | | | | | | | | |
| 49 | 44 | 23 | 124 | 68 | 28 | 1209 | 6 | 2 | 113 |
| Сибирский федеральный округ | | | | | | | | | |
| 108 | 95 | 64 | 319 | 215 | 79 | 3707 | 18 | 11 | 1056 |
| Уральский федеральный округ | | | | | | | | | |
| 110 | 110 | 94 | 93 | 69 | 33 | 1146 | 2 | 0 | 645 |
| Приволжский федеральный округ | | | | | | | | | |
| 73 | 56 | 31 | 453 | 228 | 102 | 5630 | 22 | 6 | 1656 |
| Северо-кавказский федеральный округ | | | | | | | | | |
| 30 | 24 | 12 | 114 | 86 | 36 | 1707 | 5 | 0 | 125 |
| ВСЕГО | | | | | | | | | |
| 547 | 461 | 313 | 2058 | 1262 | 513 | 20640 | 429 | 47 | 6165 |

Таблица составлена по данным официального сайта Ассоциации контрольно-счетных органов РФ (http://www.ach-fci.ru)

тов Российской Федерации и муниципальных образований»возможность осуществления финансового контроля путем передачи полномочий на уровень муниципального района. Однако данным Федеральным законом не установлено, что поселение передает муниципальному району свои полномочия за счет межбюджетных трансфертов, что противоречит ч.4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На практике это привело к тому, что реализация соглашений в основном осуществлялась без финансирования переданных полномочий. Таким образом, вместе с ощутимыми преобразованиями реализация Федерального закона поставила перед контрольно-счетными органами ряд неразрешенных к настоящему времени вопросов. Рассмотрим некоторые из них.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» установлено, что в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования контрольно-счетный орган муниципального образования может обладать правами юридического лица (часть 8 статьи 3).

Однако, в том случае, если контрольно-счетный орган муниципального образования не будет обладать правами юридического лица, а будет создан как структурное подразделение какого-либо органа, например представительного, перспектива его организационной и функциональной независимости, установленной ч. 4 ст. 3 закона, вызывает сомнение, чем по определению не будет соблюден принцип независимости контрольно-счетных органов. Как видно из таблицы, 873 КСО из 2152 созданных (40,6%) не наделены статусом юридического лица. Вместе с тем, в отношении контрольно-счетных органов субъектов

установлена императивная норма относительно наделения его статусом юридического лица. Наделение контрольно-счетных органов муниципальных образований статусом юридического лица создаст гарантию фактической независимости контрольно-счетных органов как от органов власти, так и от проверяемых организаций.

В значительное мере влияют на реальное обеспечение принципа независимости, провозглашенного статьей 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», положения ст. 6, согласно которой предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации (муниципального образования) вносятся в законодательный (представительный) орган председателем, депутатами законодательного (представительного) органа, а также высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (главой муниципального образования). В случае выдвижения кандидатуры на должность председателя контрольно-счетного органа должностным лицом, возглавляющим исполнительный орган, по сути, проверяемый выдвигает проверяющего, чем под угрозу ставится объективность выводов контрольно-счетного органа при последующем проведении контрольных мероприятий по вопросам формирования и исполнения бюджета, распоряжения государственной и муниципальной собственностью. Финансирование контрольно-счетного органа за счет средств бюджета соответствующего уровня — субъекта или местного (ст. 20), а не федерального, также может оказывать определенное влияние на создание условий для реализации его полномочий.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ подлежат регулированию законодательством субъекта Российской Федерации, а также правовыми актами представительного органа местного самоуправления изрядное количество вопросов внешнего муниципального финансового контроля. Например, решение о создании контрольно-счетного органа принимается представительным органом муниципального образования, им же устанавливается порядок определяется структуры контрольно-счетного органа, определяется штатная численность. При этом существующие Методики расчета численности имеют лишь рекомендательный характер. Аналогичная ситуация просматривается в части наличия в структуре КСО должности заместителя председателя и аудиторов, возможности отнесения их, а также председателя — к муниципальным должностям. Непосредственно на местах представительным органом принимается решение о Порядке внесения и рассмотрения кандидатур на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа. При этом на практике в одних КСП аудиторы назначаются на должность представительным органом по результатам конкурса, а в других — таковой не проводится, равно как и различны квалификационные требования, например, относительно наличия квалификационного аттестата аудитора. И так далее. Все это приводит к тому, что муниципальные КСО создаются далеко не во всех муниципальных образованиях, а также в виде, несопоставимом друг с другом, по структуре, численности, материально-техническому обеспечению, а также несоразмерном с объемом подконтрольных бюджетных средств и муниципальных объектов. В этих условиях возможно создание таких КСО, затраты на содержание которых можно будет отнести к неэффективным расходам бюджета.

Для создания именно единой и действенной системы финансового контроля эти и ряд других вопросов было бы целесообразно урегулировать на федеральном уровне.

В Законе прописано право КСО вступать в объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов РФ, субъектов РФ, международные объединения, а также координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы. Практика работы (на примере Союза муниципальных контрольно-счетных органов — Союза МКСО) показывает, что такие объединения несомненно нужны, но для эффективной работы должны обеспечивать достаточную репрезентативность контрольно-счетных органов, а с другой стороны — возлагать конкретные обязанности и ответственность

на «координационные центры» и «делегатов — представителей». Например, Союз МКСО объединяет 231 муниципальную палату из 60 субъектов Федерации. При этом, нет единообразия в региональном представительстве: в Союзе не участвуют контрольно-счетные органы более 20 региональных центров, от большинства регионов в Союз входят 1–2 палаты, в то же время от Республики Татарстан — 45[4].

Красной линией в Законе проходит ориентир на эффективность (результативность) использования средств бюджета, предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, а также на эффективность «собственной» деятельности КСО. Все это является предпосылкой для повышения качества работы КСО, в том числе за счет совершенствования методологии и технологии проведения мероприятий, а также нацеливает на максимальный конструктивизм в отношениях с исполнительными и представительными органами власти в целях усиления реакции на материалы и предложения КСП. При этом Законом установлено право председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа участвовать в заседаниях представительного органа, его комиссий и рабочих групп, заседаниях исполнительного органа, а также в заседаниях координационных и совещательных органов. Вместе с тем, влияние на эффективность деятельности контрольно-счетных органов оказывают такие факторы, как отсутствие законодательно установленной ответственности за неисполнение направленных ими представлений и полномочий по привлечению к ответственности за нарушения, выявленные в ходе контрольных мероприятий. Например, в главе 28 Бюджетного кодекса РФ поименовано 18 видов нарушений бюджетного законодательства, из них только три содержат санкции, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, остальные ссылаются на Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утративший силу с 1 июля 2002 года. О необходимости внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ говорилось также в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2012–2014 годах». Необходимы также изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части наделения должностных лиц контрольно-счетных органов правом составлять протоколы об административных правонарушениях. Для достижения эффективности использования бюджетных средств, требуется законодательное закрепление ответственности за каждое нарушение бюджетного процесса.

Важнейшим фактором, залогом эффективной деятельности контрольно-счетных органов о реализации возложенных на них полномочий, несомненно, является обеспеченность квалифицированными кадрами и постоянное повышение ими уровня профессиональных знаний. Эта проблема особенно остро стоит на муниципальном уровне и связана она, в первую очередь, с низким уровнем заработной платы, отсутствием финансовых средств на повышение квалификации.

Не менее остро стоит вопрос унификации методологии контрольной деятельности. В соответствии с положениями Федерального закона №6-ФЗ Коллегией Счетной палаты Российской Федерации разработаны и утверждены Общие требования к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Целью данных требований является унификация подходов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к разработке стандартов и обеспечение соответствия разрабатываемых стандартов законодательству Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации и международным стандартам в области государственного контроля, аудита и финансовой отчетности. Это только первый этап, необходима разработка типовых стандартов, методик, инструкций, в том числе для муниципального уровня.

Таким образом, с принятием Федерального закона РФ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» начался новый этап развития финансового контроля в РФ, характеризующийся формированием единой общероссийской системы контроля в рамках единого правового поля. Реализация закона на практике со-

пряжена с рядом проблем, некоторые из них приведены в данной статье. Их оперативное и конструктивное решение — одна их важнейших задач законодательных и контрольно-счетных органов. Целью развития муниципального контроля является обеспечение полномочий органов муниципального финансового контроля в вопросах качественного управления муниципальными финансами, направленного на наиболее полное и эффективное удовлетворение потребностей населения в муниципальных услугах. Основными задачами развития муниципального финансового контроля являются:

– создание организационной, методической и правовой базы эффективного финансового контроля за использованием муниципальных ресурсов;

– внедрение международных и федеральных ревизионных стандартов в практику внешнего муниципального финансового контроля, создание систематизированной методологической базы, отвечающей современным реалиям бюджетного процесса: переходу на трехлетний период бюджетного планирования, внедрению программно-целевого метода планирования, упорядочиванию механизмов планирования и осуществления бюджетных инвестиций, развитию новых форм оказания и финансового обеспечения муниципальных услуг;

– обеспечение качественной теоретической и практической подготовки кадров муниципальных контрольно-счетных органов.

При этом наряду со строительством так называемой инфраструктуры финансового контроля первоочередной перспективной задачей контрольно-счетных органов, несомненно, является результативная работа по повышению эффективности бюджетных расходов для обеспечения качественного развития человеческого капитала и повышения экономической безопасности регионов и страны в целом. Важнейшим инструментарием для успешной реализации этой задачи считаю внедрение в практику работы контрольно-счетных органов принципиально нового типа финансового контроля — аудита эффективности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Крохина Ю. А. Законодательное обеспечение внешнего финансового контроля: региональные аспекты / Регион: системы, экономика, управление. — Воронеж: Научная книга, 2011. — №1(12). — С.97–102.

2. Лимская декларация руководящих принципов контроля (1977). Принята IX конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. (размещена на сайте Счетной палаты РФ http://www.ach.gov.ru, электронный ресурс).

3. Родионова В. М., Шлейников В. И. Финансовый контроль: Учебник. - М,: ИД «ФБК-пресс», 2002.-320с.

4. Электронный ресурс, официальный сайт Ассоциации контрольно-счетных органов РФ (http://www.ach-fci.ru).