
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

В.И. Перов

Союз муниципальных контрольно-счетных органов России
ул. Зубовская, 2, Москва, Россия, 119991

Статья посвящена вопросам организации эффективного финансового контроля за исполнением бюджета и использованием государственного и муниципального имущества. Автор акцентирует внимание на совокупности мер правового, организационного и методологического характера, необходимых для реализации контрольной функции. Проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность контрольно-счетных органов, выявлены существенные недостатки законодательства на пути достижения организационной и функциональной независимости контрольно-счетных органов муниципальных образований, определены направления его совершенствования и пути решения выявленных в процессе исследования проблем.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственное и муниципальное имущество, контрольно-счетные органы муниципального образования.

Для современной России в высшей степени важным условием построения сильного и благополучного государства, защиты интересов его граждан становится организация надежного контроля за исполнением бюджетов и надлежащим использованием государственного и муниципального имущества.

Создание системы государственного и муниципального финансового контроля, отвечающей потребностям государственного и муниципального управления на современном этапе, предполагает реализацию совокупности мер правового, организационного и методологического характера.

Принятие Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон №6-ФЗ) и внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования вопросов деятельности органов внешнего финансового контроля сыграло важную роль в формировании и дальнейшей организации деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Вместе с тем, как показывает практика, имеется целый ряд правовых проблем, решение которых необходимо в самое ближайшее время.

1. Отношения, связанные с образованием контрольно-счетных органов муниципальных образований, регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ.

Требования указанных нормативных актов предусматривают необходимость образования контрольно-счетных органов в городских округах и муниципальных районах.

Существенной проблемой в достижении организационной и функциональной независимости образованных контрольно-счетных органов является отсутствие в Федеральном законе № 6-ФЗ прямого указания о наделении контрольно-счетного органа муниципального образования правами юридических лица.

Так, согласно части 8 статьи 3 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица.

Контрольно-счетный орган муниципального образования, не обладающий правами юридического лица, на практике чаще всего входит в структуру представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем ни Федеральный закон № 6-ФЗ, ни Федеральный закон № 131-ФЗ не содержат норм, позволяющих одному органу местного самоуправления входить в состав другого органа местного самоуправления. Кроме того, при такой ситуации нарушаются принципы организационной и функциональной независимости и самостоятельности контрольно-счетных органов, предусмотренные Федеральным законом № 6-ФЗ.

Таким образом, организационная и функциональная независимость контрольно-счетных органов муниципальных образований может быть реализована в полной мере только при наделении контрольно-счетного органа муниципального района, городского округа правами юридического лица как одного из органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным

законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в связи с чем требуется внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 6-ФЗ.

2. В статье 5 Федерального закона № 6-ФЗ определен состав и структура контрольно-счетных органов, согласно которой контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата либо в составе председателя, заместителя председателя, аудиторов и аппарата. При этом должности председателя, заместителя председателя и аудиторов могут быть отнесены к муниципальным должностям нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

В случае, если должности председателя, заместителя председателя и аудиторов не отнесены к муниципальным должностям, а являются должностями муниципальной службы, ограничение срока полномочий указанных должностных лиц представляется противоречащим Федеральному закону от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (часть 1 статьи 2) и Трудовому кодексу РФ (статья 59).

Таким образом, по вопросу регулирования правового положения председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования имеются некоторые противоречия между нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые необходимо устранить.

Учитывая иной по сравнению с другими муниципальными служащими порядок назначения на должность, наличие определенного срока полномочий, должности председателя, заместителя председателя и аудиторов муниципальных контрольно-счетных органов, целесообразно законодательно отнести к муниципальным должностям, что автоматически приведет к устранению вышеназванных противоречий между Федеральным законом № 6-ФЗ, Трудовым кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

3. Порядок назначения на должность председателя контрольно-счетного органа, определенный Федеральным законом № 6-ФЗ, не исключает прямого влияния главы муниципального образования, в том числе и в случае, когда глава муниципального образования является главой местной администрации, на деятельность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования и всего контрольно-счетного органа в целом.

С целью обеспечения соблюдения принципа независимости деятельности контрольно-счетного органа предлагается исключить возможность участия в выдвижении кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования главы муниципального образования с целью исключения влияния главы муниципального образования на деятельность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования.

4. Действующая редакция Федерального закона № 6-ФЗ определяет процедуру принятия решения о досрочном освобождении от должности руководителя контрольно-счетного органа муниципального образования, но основания освобождения от занимаемой должности являются нечеткими и могут пониматься по-разному. Такое положение является не гарантией независимости руководителя контрольно-счетного органа, а средством воздействия на него.

Не урегулирован вопрос назначения и необоснованной смены руководителей контрольно-счетных органов муниципальных образований, которая зачастую дестабилизирует деятельность контрольно-счетных органов.

В своей практике работы контрольно-счетные органы муниципальных образований сталкиваются с тем, что при досрочном прекращении полномочий представительного органа муниципального образования и приходом вновь избранных руководителей органов местного самоуправления неизбежно начинается процесс по смене руководителя контрольно-счетного органа муниципального образования, срок полномочий которого по контракту еще не истек. В результате уходят специалисты, которые приобрели опыт, получили практику, неоднократно повышали квалификацию, что не лучшим образом сказывается на качестве организации деятельности контрольного органа.

Для решения данных проблем предлагается внести изменения в Федеральный закон № 6-ФЗ в части:

- дополнения статьи 3 нормой о невозможности досрочного прекращения полномочий руководителя контрольно-счетного органа муниципального образования в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования и (или) главы муниципального образования;

- совершенствования действующего механизма наделения полномочиями руководителей контрольно-счетных органов муниципальных образований, сформулировать четкие однозначные основания для инициативы со стороны депутатов представительного органа по досрочному освобождению от должности руководителя контрольно-счетного органа муниципального образования, замещающего муниципальную должность.

5. Одной из проблем организации муниципального финансового контроля остается кадровое обеспечение.

У большинства созданных контрольно-счетных органов муниципальных образований штатная численность не позволяет в полной мере эффективно и полноценно осуществлять возложенные на них Федеральным законом № 6-ФЗ полномочия.

Частью 8 статьи 5 Федерального закона № 6-ФЗ установлено, что штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Для осуществления в полном объеме полномочий контрольно-счетных органов, закрепленных в статье 9 Федерального закона № 6-ФЗ, контрольно-счетные органы должны обладать необходимой штатной численностью.

Учитывая, что четверть контрольно-счетных органов имеют штатную численность от 1 до 3 человек, реализация в полном объеме на надлежащем профессиональном уровне полномочий этими контрольно-счетными органами является проблематичной.

Для решения проблемы предлагается внести в Федеральный закон № 6-ФЗ норму о том, что штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования должна обеспечить возможность исполнения в полном объеме полномочий, возложенных на него федеральным и региональным законодательством, нормативными актами муниципального образования. Кроме того, рассмотреть вопрос о включении в Федеральный закон № 131-ФЗ положения о минимальной численности контрольно-счетного органа муниципального образования, аналогично имеющейся норме о минимальной численности депутатов представительного органа городского округа, поселения.

Следует отметить, что Методика определения штатной численности сотрудников контрольно-счетного органа муниципального образования разработана Комиссией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации по муниципальному финансовому контролю. Предлагается рассмотреть вопрос о ее утверждении на законодательном уровне.

6. Современное состояние нормативно-правового обеспечения деятельности муниципальных контрольно-счетных органов, в части отсутствия законодательной базы по применению мер принуждения к нарушителям законодательства по устранению негативных последствий финансовых нарушений, возмещению причиненного ущерба, возврату незаконно использованных средств, не позволяет обеспечить максимальную результативность проведенных контрольных мероприятий.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Согласно части 3 статьи 16 вышеназванного Федерального закона органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, а так-

же организации в течение одного месяца со дня получения представления обязаны уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах.

Вместе с тем Федеральный закон № 6-ФЗ, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат нормы об ответственности за неисполнение представлений контрольно-счетного органа, тогда как контрольно-счетные органы повсеместно сталкиваются с проблемой неисполнения или ненадлежащего исполнения их представлений.

В силу действующего законодательства контрольно-счетный орган в случае неисполнения его представления лишен возможности внести предписание, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которого согласно части 7 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ действующим законодательством предусмотрена ответственность.

В этой связи целесообразно внести изменения в действующее законодательство, предусматривающее возможность контрольно-счетным органам вносить предписания в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения их представлений, а также установить административную ответственность за неисполнение представлений и предписаний.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (статью 28.3) в части установления административной ответственности не только за нецелевое использование средств бюджетов, но и за ряд других нарушений бюджетного законодательства, а также в части наделения уполномоченных должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14 – 15.15.16, частью 20 статьи 19.5, статьей 19.6 Кодекса.

Должностные лица контрольно-счетных органов муниципальных образований таким правом не наделены.

В связи с чем возникает необходимость разработки единого правового акта, предусматривающего механизм действий контрольно-счетных органов муниципальных образований по привлечению к административной ответственности в случае установления фактов нарушений бюджетного законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность.

Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о выработке единых предложений по внесению изменений в КоАП в части установления ответственности за неэффективное использование средств бюджетов.

Следует также отметить, что в настоящее время Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 270.2 «Представления и предписания органов государственного (муниципального) финансового контроля», в которой имеется несогласованность понятий представления и предписания, определенных статьей 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об об-

щих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Так, под представлением в целях Бюджетного кодекса понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, который должен содержать информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений.

Согласно статье 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ представление вносится для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда.

Под предписанием в целях Бюджетного кодекса понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий обязательные для исполнения требования об устранении нарушений бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

Согласно статье 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ предписание направляется в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностным лицам контрольно-счетных органов контрольных мероприятий.

Таким образом, отсутствует однозначный порядок действий контрольно-счетного органа при реализации результатов контрольного мероприятия. В этой связи представляется необходимым конкретизировать понятия ущерба и вреда, причиненного муниципальному образованию, установить, каким конкретно документом должно быть предъявлено требование по возмещению ущерба (вреда), а также в каком случае вносится предписание.

7. Одним из принципов деятельности контрольно-счетных органов, установленных статьей 4 Федерального закона №6-ФЗ, является эффективность деятельности контрольно-счетных органов.

С учетом законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность муниципальных контрольно-счетных органов, представляется, что критерии оценки деятельности должны быть применимы как для оценки деятельности контрольно-счетного органа в целом, так и для отдельного аудиторского направления контрольно-счетного органа

Для более полной и всесторонней оценки эффективности деятельности контрольно-счетного органа целесообразно использовать критерии, отражающие и качественную, и количественную сторону оценки. При рассмотре-

нии критериев, основанных на оценке качества деятельности контрольно-счетного органа, нужно учитывать, что единым и эффективным такой подход может быть только в случае использования контрольно-счетными органами единых нормативных документов, либо документов, разработанных на основании типовых в соответствии с едиными требованиями их разработки (стандартов, регламентов, классификаторов нарушений).

В настоящее время Союзом МКСО осуществляется работа по разработке критериев эффективности деятельности муниципальных контрольно-счетных органов.

Для оценки эффективности деятельности муниципальных контрольно-счетных органов существует необходимость установления на законодательном уровне порядка (методики) определения эффективности деятельности контрольно-счетных органов.

Внешний финансовый контроль на муниципальном уровне – это неотъемлемый элемент системы государственного финансового контроля, на практике через муниципальную сферу проходят пути достижения большей части целей и решение задач по развитию экономики страны. На сегодняшний день треть консолидированного бюджета нашей страны подлежит муниципальному финансовому контролю.

Президентом Российской Федерации уделяется большое внимание необходимости совершенствования правового поля, которое регулирует деятельность государственных контролеров и связано с повышением эффективности управления общественными финансами, что в конечном итоге приведет к повышению качества уровня жизни населения.

Таким образом, для более эффективной работы контрольно-счетных органов муниципальных образований необходимо в ближайшее время решение проблем, с которыми сталкиваются контрольно-счетные органы муниципальных образований в процессе осуществления своей деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 24.11.2014 г.).
- [1] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 04.11.2014 г.).
- [1] Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- [1] Федеральный закон от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
- [1] Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

REFERENCES

- [1] Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 g. № 145-FZ (red. ot 24.11.2014 g.)
- [2] Trudovoj kodeks Rossijskoj Federacii ot 30.12.2001 g. № 197-FZ.
- [3] Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 g. № 131-FZ «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii».
- [4] Federal'nyj zakon ot 02.03.2007 g. № 25-FZ «O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii».
- [5] Federal'nyj zakon ot 07.02.2011 g. № 6-FZ «Ob obshhix principah organizacii i dejatel'nosti kontrol'no-schetnyh organov sub'ektov Rossijskoj Federacii i municipal'nyh obrazovanij».

OUTSTANDING ISSUES IN THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF MUNICIPAL CONTROL AND AUDIT BODIES AND PROPOSALS FOR THEIR SOLUTION

Vitalii I. Perov

Union of municipal control and audit bodies Russia
Zubovskaya st., 2, Moscow, Russia, 119991

The article deals with the organization of effective financial control over the execution of the budget and the use of state and municipal property. The author focuses on a set of legal, organizational and methodological needed to implement control functions. The analysis of normative legal acts regulating the activities of control and audit bodies, revealed significant shortcomings of the legislation in achieving organizational and functional independence of the control and audit bodies of municipalities, the directions of its development.

Key words: financial control, state and municipal property, control and accounting bodies of the municipality.