

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

© О.Г. ГЕЙМУР

ogeymurl@yandex.ru

УДК 342.25:336.711.65

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

*АННОТАЦИЯ.* Происходящие в настоящий момент изменения в правовом регулировании финансового контроля обусловили заинтересованность общества в том, чтобы деятельность органов муниципального финансового контроля была результативной и созидательной, то есть приносила реальный вклад в развитие экономики России и ее регионов, чтобы муниципальный финансовый контроль являлся неотъемлемым элементом правового поля.

*SUMMARY.* Current changes in legal regulation of financial control have caused society's interest in productive and constructive activity of the municipal financial control bodies, which means that this activity should bring actual contribution to Russian economy development and the economy of its regions, and the municipal financial control should to be an integral element of a legal field.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Финансовый контроль, местное самоуправление, нормативно-правовые акты.

*KEY WORDS.* Financial control, local self-management, regulatory and legal acts.

Основы контроля над местным самоуправлением заложены в Европейской хартии местного самоуправления [1], при этом указывается на то, что он может осуществляться лишь на основе Конституции государства или закона; административный контроль должен осуществляться в основном за соблюдением законности; быть соразмерным; муниципалитет должен иметь достаточные средства, которые должны соответствовать полномочиям его органов, и часть средств должна поступать в местный бюджет за счет местных налогов и сборов.

На основании ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления формируют местные бюджеты [2]. В финансовых ресурсах местного самоуправления основную роль играют средства местного бюджета, часть из которых ранее формировалась за счет многочисленных местных налогов и сборов. В настоящий момент доходная часть местных бюджетов определяется в гл. 9 («Доходы местных бюджетов») Бюджетного кодекса РФ [3]. Налоговые доходы бюджетов поселений (ст. 61), налоговые доходы муниципальных районов (ст. 61.1), налоговые доходы бюджетов городских округов (ст. 61.2) состоят из двух видов доходов: местных налогов — земельного налога и налога на иму-

щество физических лиц, а также отчислений от значительного числа федеральных и региональных налогов. Предусмотрено значительное число неналоговых доходов местных бюджетов. Кроме того, муниципальным образованиям оказывается существенная помощь в форме дотаций, субсидий, субвенций. Органы местного самоуправления могут выпускать займы. Население муниципальных образований вправе принимать решения о добровольных сборах. Таким образом, местное самоуправление располагает определенным количеством источников доходов, за расходованием которых необходим эффективный финансовый контроль.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» была поставлена задача кардинального изменения подходов к осуществлению государственного и муниципального финансового контроля, четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственного и муниципального контроля, устранения параллелизма и дублирования в их работе [4].

Между тем в настоящее время в РФ действует большое количество актов федерального и регионального уровня, а также актов органов местного самоуправления, регулирующих отношения в области финансового контроля. В Бюджетном кодексе РФ, в Налоговом кодексе РФ имеются главы о финансовом контроле, также действуют Указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и др.

В субъектах Российской Федерации приняты многочисленные акты, регулирующие отношения в области финансового контроля, в том числе и муниципального. В первую очередь следует выделить основные акты субъектов РФ. Во всех конституциях и уставах субъектов РФ содержатся общие нормы об органах, осуществляющих финансовый контроль. Имеются законы о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, принятые практически во всех субъектах РФ, в которых выделены статьи или главы о финансовом контроле. В частности, законом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 20 июля 2007 г. № 99-оз «Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» финансовый орган автономного округа наделен полномочиями осуществлять нормативное и методическое обеспечение деятельности по осуществлению государственного (муниципального) финансового контроля органами исполнительной власти автономного округа, исполнительно-распорядительными органами (должностными лицами) муниципальных образований [5].

Небольшую группу составляют специальные акты о финансовом контроле. Такие акты приняты лишь в отдельных субъектах РФ. Например, в целях упорядочения проверок целевого использования средств бюджета Ханты-Мансийского автономного округа — Югры было принято Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 1 марта 2001 г. № 98-п «О государственном финансовом контроле за использованием бюджетных средств» [6].

Кроме того, необходимо отметить, что органы местного самоуправления также принимают многочисленные нормативные акты, в том числе о финансовом контроле. Эти акты должны соответствовать федеральному законодательству и законодательству соответствующих субъектов РФ. В частности, можно упомянуть Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе города Салехарда, в котором подробно регулируется порядок осуществления муниципального финансового контроля, Положение о Контрольно-счетной палате города Сургута, принятое решением Думы г. Сургута от 27 февраля 2007 г. № 170-IVДГ, в котором детально регулируются полномочия палаты в области финансового контроля, а также Постановление Администрации города Тюмени от 13.12.2007 № 44-пк о муниципальном финансовом контроле в городе Тюмени, которым утверждено положение о муниципальном финансовом контроле в городе Тюмени.

Таким образом, многочисленные акты о финансовом контроле на федеральном уровне, в субъектах РФ и на уровне местного самоуправления разнообразны не только по их наименованию, но и по содержанию.

В соответствии с данными нормативно-правовыми актами контрольно-счетные органы муниципальных образований являются главными органами внешнего финансового контроля муниципальных образований. Контрольно-счетные органы подотчетны соответствующим выборным органам местного самоуправления. Задачи и функции всех контрольно-счетных органов в России в основном идентичны задачам и функциям Счетной палаты Российской Федерации.

Контрольные органы муниципальных образований осуществляют контроль в следующих формах:

- предварительный контроль — при подготовке экспертных заключений по проекту соответствующего местного бюджета и других нормативных правовых актов соответствующих органов представительной и исполнительной власти, затрагивающих бюджетные и финансовые вопросы;
- текущий контроль — при проведении проверок и ревизий распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей и иных участников бюджетного процесса в ходе исполнения местного бюджета;
- последующий контроль — путем проведения внешнего аудита отчета об исполнении соответствующего местного бюджета.

В настоящее время отсутствуют единые принципы и единая методологическая база муниципального контроля. Проведенный Росфиннадзором анализ показывает, что существующие различия в организации контроля и вынесении санкций настолько велики, что ставят под вопрос тезис единства системы финансового контроля [7].

Росфиннадзор считает задачей особой важности разработку единых стандартов государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля для контрольных органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней. Международные стандарты могут стать в данном случае хорошей исходной базой, однако должны быть существенно дополнены и конкретизированы с учетом специфики бюджетной системы России. Росфиннадзор разработал проект Основных требований (Стандартов) к порядку организации и осуществления финансового контроля контрольными

органами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, бюджетным законодательством РФ и стандартами Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI).

Однако прежде чем их принять, необходимо внести поправки в Бюджетный кодекс РФ. Тем временем регионы сами начали работу над формированием региональных стандартов финансово-бюджетного контроля.

Принятие региональных стандартов позволит наполнить реальным содержанием имеющиеся соглашения о взаимодействии контрольных органов разного уровня (в первую очередь в части проверки использования межбюджетных трансфертов) и сделать работу контрольных органов разного уровня действительно системной.

Целью введения данных стандартов является создание на территории РФ единых требований к организации и осуществлению финансового контроля всеми без исключения органами финансового контроля государственных и муниципальных органов власти.

В настоящий момент в большинстве контрольных органов также разработаны внутренние регламентирующие документы и внутриведомственные стандарты, сборники методических документов и рекомендаций по проведению контрольных мероприятий. В Счетной палате РФ используется ряд стандартов, которые регламентируют правила и процедуры контрольных мероприятий и в конечном итоге определяют качество их результатов (например, стандарты финансового контроля: «Общие правила проведения контрольного мероприятия», «Проведение аудита эффективности использования государственных средств» [8]).

Однако между документами, разрабатываемыми в разных органах финансового контроля, равно как и в различных подразделениях этих органов нет системности, взаимоувязки, а следовательно — нет и сопоставимости в работе и в ее оценке. Процесс формирования и расходования муниципальных средств охвачен контролем далеко не полностью, хотя контролирующих органов в стране более чем достаточно. Результаты ревизий и проверок каждый контролирующий орган оценивает по-своему, общий объем выявленных финансовых нарушений в масштабе страны не определяется. Последний факт является важным аргументом в пользу разработки целостной системы стандартов, охватывающей все уровни управления: от государственного до муниципального.

Муниципальный финансовый контроль решает стоящие перед ним задачи путем применения выработанных многолетним опытом методов (ревизий, проверок, экспертиз). Их результаты обязательно фиксируются и документально оформляются. Деятельность органов контроля организуется и планируется. Все это вместе взятое можно назвать процедурами контроля. Вот эти процедуры, особенно сами контрольные мероприятия, и должны быть предметом стандартизации [9].

Недостатки финансового контроля во многом объясняются также несовершенством его организационной структуры. В действиях контролирующих

органов нет должной координации, они не увязаны в единую систему, все элементы которой работали бы в одном ритме, преследовали бы одни и те же цели — обеспечение полноты и своевременности формирования ресурсов государства и муниципальных образований, сохранности, эффективности и целевого расходования государственных и муниципальных средств, законности и высокой результативности их использования.

В Уральском федеральном округе по состоянию на 01.04.2010 в 1351 муниципальном образовании действовало 165 контрольно-счетных органов (12,2%): (табл).

Таблица

	Курганская область	Свердловская область	Тюменская область	Челябинская область	ХМАО	ЯНАО	Всего
Количество муниципальных образований	458	94	319	317	105	58	1351
в том числе городских округов и муниципальных районов	26	73	26	43	22	13	203
Количество муниципальных контрольно-счетных органов	2	73	26	40	19	5	165
в том числе в статусе органа местного самоуправления (юр. лицо)	1	42	3	22	2	3	73

Также необходимо сказать, что по данным Счетной палаты Российской Федерации, на сегодня около одной трети консолидированного бюджета Российской Федерации приходится на муниципальные образования. При этом контрольно-счетные органы созданы приблизительно в 15% муниципальных образований [10].

В целях установления единого направления развития муниципального контроля Ассоциацией контрольно-счетных органов РФ и Союзом муниципальных контрольно-счетных органов, образованным 31 мая 2007 г., на XV конференции Ассоциации контрольно-счетных органов РФ (24.03.2010) были разработаны и утверждены Основные направления развития муниципального контроля в Российской Федерации, которые определяют порядок формирования контрольных органов муниципальных образований и объединения их в единую систему в целях реализации и совершенствования Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, были разработаны проекты Типового положения о контрольно-счетной палате муниципального образования (с коллегией и без коллегии), которые были приняты за основу решением Президиума Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (25 июня 2010 года, г. Санкт-Петербург) [11].

Анализ истории и современного состояния государственного и муниципального финансового контроля, сложившегося в России, а также зарубежного опыта организации внешнего финансового контроля позволяет сделать следующий вывод. От того, насколько квалифицированно и добросовестно контрольно-финансовые органы справляются с возложенными на них обязанностями, во многом зависит обеспечение экономической безопасности государства, динамичное развитие экономики, рациональное использование всех видов государственных и муниципальных ресурсов, а в целом — социально-экономическое благополучие российских граждан. Общество весьма заинтересовано в том, чтобы деятельность органов муниципального финансового контроля была результативной и созидательной, то есть вносила реальный вклад в развитие экономики России и ее регионов, чтобы муниципальный финансовый контроль являлся неотъемлемым элементом правового поля.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
2. Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: [по сост. на 20.11.2010 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.05.2009 // Официальный сайт Президента РФ: <http://www.archive.kremlin.ru/>
5. Закон ХМАО — Югры от 20.07.2007 N 99-оз «Об отдельных вопросах организации и осуществления бюджетного процесса в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» [по сост. на 21.09.2010 г.] // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры. 2007. № 7.
6. Постановление Правительства ХМАО от 01.03.2001 № 98-п «О государственном финансовом контроле за использованием бюджетных средств» [по сост. на 28.11.2005 г.] // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. № 3.
7. Официальный сайт Росфиннадзора — <http://www.rosfinnadzor.ru/>
8. Официальный сайт Счетной палаты РФ — <http://www.ach.gov.ru/>
9. Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации // Финансы. 2007. № 2. С. 47.
10. Официальный сайт Счетной палаты РФ — <http://www.ach.gov.ru/>
11. Крохина Ю.А. Вопросы полномочий органов государственного (муниципального) внешнего финансового контроля в свете реформирования Бюджетного кодекса РФ и осуществления судебной практики / Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 1. С. 14.