

Секция «Государственный аудит: право и управление»

Бюджетный контроль, осуществляемый за порядком формирования и распределения доходов и расходов местных бюджетов

Питикин Дмитрий Владимирович

Студент (специалист)

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Высшая школа государственного аудита, Москва, Россия

E-mail: pitikindimon@yandex.ru

Бюджетный контроль - это составная часть государственного финансового контроля, посредством которого обеспечивается проверка правильности формирования и использования бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса.[1]

Задача комплексного реформирования системы государственного (муниципального) финансового контроля, основанной на конституционных принципах разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, поставлена в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года[2] . в числе прочих мер реализации поставленной задачи названный документ предписывает:

1) Организовать действенный контроль (аудит) за эффективностью использования бюджетных ассигнований, определив критерии эффективности и результативности их использования;

2) Уточнить полномочия органов государственной власти (государственных органов) и органов местного самоуправления (муниципальных органов) по осуществлению финансового контроля;

3) Привести систему государственного (муниципального) финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ).

Полномочия органов государственного, муниципального финансового контроля определяются настоящим Кодексом, Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации о контрольных органах.

В развитие названной нормы субъекты РФ наделяли контрольно-счетные органы полномочиями соответствующими законами. Нормы многих из них оспаривались как несоответствующие федеральному законодательству. В отдельных случаях региональное законодательство необоснованно ограничивало полномочия контрольно-счетных палат, в других - неправомерно расширяло.

Можно привести пример ограничение полномочий контрольно-счетных органов.

Прокурор Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, обратился в суд округа с заявлением о признании недействующими отдельные положения Закона округа от 08.05.2003 №100-ОЗ «О бюджетной системе и бюджетном процессе Усть-Ордынского Бурятского автономного округа». В данный закон не был включен пункт, который содержал бы нормы об обязательном проведении экспертизы проекта бюджета органом государственного финансового контроля - Контрольно-счетной палатой округа, что противоречит пункту 2 статьи 157 БК РФ.

Решением суда Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 16 января 2006 года требования прокурора удовлетворены, Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации это решение обоснованно оставлено

без изменения [3].

Анализируя нормы статьи 153 и пункт 3 статьи 157 БК РФ можно сделать вывод, законодательный (представительный) орган субъекта РФ в своем законе вправе определять правовой статус создаваемого органа государственного финансового контроля, так и его полномочия, это связано с тем, что другого органа уполномоченного на принятие закона, кроме законодательного (представительного) Федеральный закон от 06.10.1999 № 184 -ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» не предусматривает.

Реализуя законотворческую компетенцию, субъект РФ принимает закон о региональной контрольно-счетной палате, в котором определяет ее правовой статус и наделяет соответствующими полномочиями.

В законе Амурской области от 20.12.2005 №118-ОЗ «О контрольно-счетной палате Амурской области» можно увидеть, что при создании контрольно-счетной палаты, определении ее статуса и полномочий законодательный (представительный) орган области не наделил ее полномочиями, большими, чем предусмотрено в Бюджетном Кодексе Российской Федерации, а лишь конкретизировал объект, виды и формы контрольных мероприятий.

В соответствии со статьей 270 БК РФ контрольные органы субъектов Российской Федерации осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Согласно федеральному законодательству контрольно-счетная палата Амурской области обоснованно наделяется полномочиями:

- 1) По контролю за исполнением областного бюджета в целом;
- 2) По осуществлению проверок бюджета любого муниципального образования, если оно является получателем межбюджетных трансфертов из областного бюджета;
- 3) По осуществлению контроля за любыми операциями с бюджетными средствами получателей средств областного бюджета.

Вывод Верховного суда является правильным о том, что нормы пункта 2 статьи 11, определяющей одним из видов деятельности контрольно-счетной палаты проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям областного бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, а также за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов области и областной государственной собственности, и нормы статьи 21, наделяющей контрольно-счетную палату полномочием на осуществление контроля за целевым использованием органами местного самоуправления средств финансовой помощи из областного бюджета Закона Амурской области от 20.12.2005 № 118-ОЗ "О контрольно-счетной палате Амурской области", не противоречат положениям БК РФ.

Также региональный законодатель допускает расширенное толкование полномочий контрольно-счетных палат. Такие нормы закона субъектов РФ становятся предметом судебных разбирательств.

В статье 13 города Москвы от 6 мая 1998 года № 9 «О финансовых ресурсах района в

городе Москва» было установлено, что контроль за исполнением бюджетной системы осуществляют районное собрание, префект, финансовые органы города Москвы, Московская городская Дума через контрольно-счетную палату Москвы.

Рассматривая заявление прокурора г. Москвы, суд обоснованно пришел к выводу, что оспариваемый Закон города Москвы ограничивает предусмотренные федеральным законодательством в лице районных управ функции органов местного самоуправления. Данные полномочия должны осуществляться органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Уставом муниципального образования. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ решение Московского городского суда от 27 апреля 2001 года оставила без изменения [4].

Рассмотренный пример судебной практики нашел отражение в ФЗ № 6 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», которым определены основы правового статуса контрольно-счетных палат муниципальных образований, в том числе внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В силу статьи 270 Бюджетного кодекса РФ контрольные органы субъекта РФ осуществляют финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций, государственных муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

Распространив действие контрольных функций на субъектов, имеющих налоговые и иные льготы, независимо от факта получения бюджетных средств и иного их участия в исполнении регионального или муниципального бюджета, законодатель вышел за пределы контроля в области получения и использования средств соответствующего бюджета, тем самым распространив полномочия контрольно-счетных палат на сферу налоговых правоотношений.

Основываясь на международных стандартах финансового контроля, обобщив лучший опыт деятельности контрольно-счетных палат, а также учитывая сложившуюся судебную практику, ФЗ № 6 определены следующие основные полномочия контрольно-счетных органов субъектов РФ (статья 9):

- 1) Контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- 2) Экспертиза проектов законов о бюджетах субъекта Российской Федерации и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда;
- 3) Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации, годового отчета об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- 4) Организация и осуществления контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета субъекта Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 5) Контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами ин-

дивидуализации, принадлежащими субъекту Российской Федерации;

6) Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и имущества, находящегося в государственной собственности субъекта Российской Федерации;

7) Финансово-экономическая экспертиза проектов законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств субъекта Российской Федерации, а также государственных программ субъекта Российской Федерации;

8) Анализ бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

9) Контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, а также местного бюджета в случаях, уставленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) Подготовка информации о ходе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

11) Участие в пределах полномочий в мероприятиях направленных на противодействие коррупции.

Контрольно-счетные палаты муниципальных образований наделены аналогичными полномочиями относительно объектов местной собственности и бюджетов. Вместе с тем, контрольно-счетный орган муниципального района осуществляет контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета муниципального района, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района.

Перечень основных полномочий является открытым, поскольку ФЗ № 6 допускает наделение контрольно-счетных органов иными полномочиями при соблюдении двух условий: пределы компетенции ограничиваются сферой внешнего государственного (муниципального) финансового контроля; дополнительные права могут быть установлены федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Вместе с тем 15-летняя практика функционирования в Российской Федерации органов государственного и муниципального финансового контроля выявила ряд существенных проблем в организации деятельности контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровней, а также во взаимодействии названных органов между собой и со

Счетной палатой Российской Федерации.

Отсутствие общей концепции контрольно-счетных органов, не достаточная теоретическая и не сложившаяся правовая базы порождают различные, часто противоположные подходы в судебной практике к определению места контрольно-счетных палат в системе государственного управления. Неопределенность их правового статуса создает естественные трудности во внутренней организации, проблемы с принятием регламента и иных внутренних документов. Кроме того, отсутствие координации их деятельности и наличие пробелов в федеральном законодательстве, также не позволяют повысить эффективность осуществляемого ими финансового контроля.

Решение поставленных задач во многом связано с адекватным взаимодействием финансово-контрольных органов, в том числе Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В Российской Федерации до последнего времени отсутствовала единая правовая база деятельности органов внешнего финансового контроля субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В настоящее время правовое положение контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований регулируется самостоятельно каждым субъектом Российской Федерации посредством принятия соответствующих региональных законов и муниципальных нормативных правовых актов. Как следствие, отсутствие единого правового регулирования к формированию и деятельности контрольно-счетных органов порождает различные, часто противоположные подходы к определению места контрольно-счетных палат в системе государственного и муниципального управления.

Решение подобных проблем требовало принятия правовых норм федерального уровня, которые в своей совокупности обеспечили создание единой нормативно-правовой базы организации и деятельности контрольно-счетных органов на региональном и муниципальном уровнях. Важность поставленных вопросов и безотлагательности их решения обусловили внесение Президентом Российской Федерации проекта Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», который был принят 7 февраля 2011г.

При разработке Закона учитывалась судебная практика, складывающаяся по вопросам деятельности Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Анализ практики Верховного Суда РФ показывает, что наиболее часто обжалуются нормы региональных законов, определяющих полномочия контрольно-счетных палат, объекты внешнего финансового контроля, порядок назначения на должности и основания досрочного освобождения от должности сотрудников, процедуры взаимодействия с правоохранительными органами, устанавливающие меры ответственности за нарушения бюджетного законодательства. В практике Высшего Арбитражного Суда РФ возникают вопросы определения объектов внешнего финансового контроля, а также возможности обжалования предписаний контрольно-счетных органов.[5]

Источники и литература

- 1) Финансово-кредитный энциклопедический словарь. Под ред. Грязновой А.Г., 2004
- 2) Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года Утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р
- 3) Определение ВС РФ от 29.03.2006 по делу № 79-ГО6-5
- 4) Определение ВС РФ от 29.06.2001г. по делу № 5-ГО1-70

- 5) Крохина Ю.А. Счетная палата РФ государственный научно-исследовательский институт системного анализа, реализация Федерального закона от 07.02.2011№6 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».