УДК/UDC 342.922

Контрольно-счетные органы муниципальных образований: текущие проблемы и пути их решения

Пономаренко Юлия Вячеславовна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: ponomarenko222@bk.ru

Юшко Александр Викторович
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: jushko@inbox.ru

Аннотация

Важнейшим субъектом муниципального финансового контроля являются органы контроля и учета муниципалитетов. Надежность их организации и стабильность их функционирования не только подразумевают определенную степень подлинной независимости, но и непосредственно влияют на практическую эффективность деятельности органов контроля и учета, что является важным фактором оценки их работы и эффективности в целом. В данной статье проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов контроля и учета, 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: контрольно-счетные органы муниципального образования, муниципальный финансовый контроль.

Control and Accounting Bodies of Municipalities: Current Problems and Possible Solutions

Ponomarenko Yuliya Vyacheslavovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: ponomarenko222@bk.ru

Yushko Aleksandr Viktorovich
Candidate of Law, senior lecturer at the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: jushko@inbox.ru

Abstract

The most important subject of municipal financial control is the bodies of control and accounting of municipalities. The reliability of their organization and the stability of their functioning not only imply a certain degree of genuine independence, but also directly affect the practical effectiveness of the monitoring and accounting bodies, which is an important factor in assessing their performance and effectiveness in general. This article provides the analysis of the regulatory legal acts regulating activity of bodies of control and accounting, reveals essential shortcomings of the legislation on the way of achievement of organizational and functional independence of control and accounting bodies of municipalities, defines the directions of its improvement and ways of the solution of the problems revealed in the course of research.

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

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» закрепляет такие характеристики контрольно-финансовых органов муниципальных образований, как действие на постоянной основе, подотчетность предста-

вительному органу власти муниципального образования, организованность, функциональность, независимость и самостоятельность [1].

Ст. 4 Закона № 6-ФЗ в качестве основного принципа деятельности таких органов называет эффективность. Данный принцип представляет собой максимальную результативность деятельности, связанной с выполнением своих полномочий.

Кроме полномочий, связанных с контролем за исполнением местного бюджета и проведения внешних аудитов, названные органы проводят мониторинг законности и эффективности расходования бюджетных средств в соответствии с положениями законодательства, контролируют эксплуатацию муниципальной собственности, предоставление льгот и бюджетных ссуд из местного бюджета, формирование финансово-экономических проектов и программ с точки зрения целесообразности расходования муниципальных средств бюджета, а также проводят анализ бюджетного процесса муниципального образования и вносят предложения по его усовершенствованию.

Одной из ключевых проблем функционирования контрольно-финансовых органов муниципального образования является адаптация института органов контроля и учета в муниципалитетах с небольшими бюджетами. На наш взгляд, такая ситуация носит иррациональный характер.

Правильная организация деятельности контрольно-финансовых органов определяет уровень эффективности работы и связана с уровнем экономической безопасности муниципального образования, а также показателями социально-экономического развития соответствующего муниципалитета.

Не возникает сомнений, что функционирование рассматриваемых органов без образования юридического лица невозможно, поскольку осложняет независимое осуществление материально-технической и экономической деятельности органа.

Рассмотрим на примере контрольных и учетных органов муниципалитетов. Контрольно-считаная палата обладает правами юридического

лица и имеет в своем составе Председателя, его представителя, аудиторов и сотрудников, состоящих из инспекторов и других штатных сотрудников. На каждого аудитора возлагается контроль определенной сферы деятельности, а совет директоров, состоящий из председателя и заместителя, образуют методический орган и определяют основные направления деятельности.

Профессиональные требования предъявляются ко всем кандидатам без исключения. Например, кандидаты на должность председателя и заместителя должны быть одобрены представительным органом муниципального образования [2].

Четкое распределение полномочий и должностных обязанностей, а также методическая поддержка и соблюдение руководящих принципов контроля определяют эффективность исполнения должностных полномочий данными должностными лицами.

В муниципальных образованиях сельской местности положения Закона № 6-ФЗ дают право представительным органам поселений заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетным органам полномочий по осуществлению финансового контроля [1].

Кроме того, в большинстве районов вместо отдельного контрольно-счетного органа полномочия по осуществлению муниципального финансового контроля выполняет финансовый инспектор. Его круг полномочий аналогичен полномочиям контрольно-счетного органа, предусмотренных Законом № 6-ФЗ. Перечень таких полномочий сведен практически к минимуму и связан с проведением контроля над исполнением местного бюджета, проведением ревизий и проверки расходования средств муниципального бюджета, а также соблюдения правил эксплуатации муниципального имущества.

Указанное должностное лицо проводит работу по подготовке и внесению предложений по совершенствованию бюджетного процесса, устранению недостатков, связанных с распоряжением муниципальной собственностью. Инспектор дает заключение об эффективности исполне-

ния бюджета, проводит контроль над поступлением в бюджет доходов, соблюдением законности, эффективностью размещения финансовых ресурсов, полноты и своевременности расходования денежных средств, а также законности бюджетного процесса муниципального образования.

Инспектор может привлекать к работе сторонних специалистов для оказания ему помощи. Помимо этого, контрольно-финансовый орган муниципального образования должен оказывать содействие инспектору и привлекать других работников для оказания ему помощи в осуществлении его полномочий [2].

Такое устройство контрольно-финансового органа является легальным и допустимым способом сотрудничества исполнительного органа муниципального образования и контрольно-финансового муниципального и не является нарушением принципа независимости деятельности обоих органов.

Создание контроля и учета в муниципалитете в виде контрольно-счетного инспектора, состоящем в штате муниципального представительного органа, не полностью соответствует требованиям ч. 4 ст. 3 Закона № 6-ФЗ, устанавливающей организационную и функциональную независимость и независимость органов контроля и учета.

Закон 6-ФЗ в ст. 5 устанавливает обязательный характер коллегиальной модели контрольно-счетных органов, в состав которой входят председатель и персонал органов аудита и учета в органе, который предусматривает возможность назначения вице-президентов и аудиторов и необходимого присутствия инспекторов и другого персонала в полном объеме персонала этого органа контроля и учета.

Такой непостоянный характер исполнения своих обязанностей лицами ревизионных и бухгалтерских органов обуславливает неопределенный характер бюджетного контроля и не вполне регламентированный характер замены занятости таких специалистов, а кроме того, сказывается не лучшим образом на уровне профессионализма и ответственности при осуществлении таких важных полномочий.

Чтобы свести к минимуму такие негативные явления, законодатель

установил определенные требования к кандидату на должность аудитора финансового органа, связанные с наличием высшего образования, без указания профессиональной квалификации и подготовки, наличие профессионального опыта в области такого контроля не менее двух лет [3].

В разд. 5 ст. 3 Закона № 6-ФЗ предусматривается, что деятельность органа управления и контроля не может быть приостановлена даже в контексте досрочного прекращения полномочий.

Вышеприведенное требование исключает периодический характер исполнения полномочий контрольно-финансового органа. Независимость служащих контрольно-финансового органа обеспечивает законодательный запрет заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме творческой, преподавательской и научной. Такое правило распространяется на всех без исключения, даже если указанные лица занимают свою должность на основании трудового договора.

Важно отметить, что создание контрольно-финансового органа не является обязательным, согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ, который в обязательном составе органов муниципального образования не предусматривает создания контрольно-финансового органа в каждом муниципальном образовании.

Создание указанных органов отнесено к дополнительным полномочиям органов муниципального образования. Такой вышеприведенный подход законодателя, предусматривающий диспозитивность функционирования контрольно-финансовых органов, на наш взгляд, полностью исключает осуществление надлежащего, эффективного и результативного финансового контроля за соблюдением исполнения бюджета, эксплуатацией муниципальной собственности, законностью бюджетных процессов муниципальных образований.

Такой подход подрывает экономическую безопасность и является серьезным нарушением финансовой устойчивости и сохранения финансового состояния муниципального образования [4].

В условиях государственных и муниципальных закупок внешний контроль необходим. Здесь он играет роль ведущего инструмента для

рационального расходования средств муниципального бюджета и создания конкурентной среды в экономике [1].

Следует отметить и положительную тенденцию, в частности требование представительных органов муниципального образования, предусматривающие коллегиальность надзорного финансового органа с целью повышение эффективности при осуществлении возложенных полномочий. В первую очередь деятельность контрольно-финансового органа должна быть основана на профессиональном подходе, а также на соблюдении ряда предписанных запретов и ограничений при осуществлении деятельности. Однако это не означает экономии на содержании таких служащих.

Несмотря на то что отсутствие прав юридического лица у контрольно-финансового органа не оказывает в целом негативного влияния на независимость и эффективность, однако на законодательном уровне следует обратить внимание на решение данного вопроса. Поскольку наличие такого статуса позволит считать контрольно-финансовый орган полностью полноценным и независимым субъектом правоотношений.

Таким образом, проведенное исследование позволяет сформировать следующие выводы:

1. С целью повышения уровня соблюдения требований независимости, законности и гласности необходимо провести изменения, связанные с установленной формой организации деятельности контрольно-финансовых органов.
2. Эффективность деятельность контрольно-финансовых органов напрямую зависит от уровня организации бюджетных мер и показателей социально-экономического развития муниципального образования.
3. Наличие конкурирующей модели организации функционирования контрольно-финансового органа напрямую противоречит положениям ст. 5 Закона № 6-ФЗ, устанавливающей коллегиальную модель контрольно-финансового органа.
4. Единая модель контрольно-финансового органа не является до-

статочно эффективной и не позволяет обеспечивать эффективную реализацию комплекса поставленных перед органом задач.

5. Отсутствие профессионального характера деятельности контрольно-финансового органа также негативно сказывает на результатах выполнения возложенных полномочий.
6. Ослаблению эффективности финансового контроля способствует отказ от коллегиальной модели контрольно-расчетного органа, что недопустимо в условиях проведения государственных и муниципальных закупок.

Первыми шагами для решения проблем могут быть:

1. Выявление обнаруженных недостатков в нормативной базе, регулирующей деятельность органов контроля и учета муниципалитетов в соответствии с федеральным законом; исключение использования индивидуальной модели органов контроля и учета в результате осуществления внешнего финансового контроля муниципалитета.
2. Поправки к Федеральному закону № 131-ФЗ и Федеральному закону № 6-ФЗ об установлении принудительного создания контрольно-счетной власти в качестве независимых муниципальных органов, которые будут юридическими лицами во всех типах муниципалитетов (кроме сельских и городских поселений, внутригородских районах).
3. Распределение должностей сотрудников контрольно-счетной власти муниципалитетов (включая их аппараты) на количество муниципальных должностей или назначение членов (председателя, его представителя и аудиторов) в число местных советов, за исключением муниципалитетов. В этом предложении рассматриваются пути решения проблемы непрерывности, нарушения периодичности, отсутствие квалификации и профессионализма внешнего финансового контроля.

Список литературы

1. Дементьев А. А. Контрольно-счетные органы муниципальных образований: результаты контрольной и экспертно-аналитической деятельности // Вестник АКСОР. 2015. № 4 (36). С. 127–134.

2. Балашева Л. И., Перов В. И. Контрольно-счетные органы муниципальных образований: реалии и перспективы развития // Вестник АКСОР. 2015. № 1 (33). С. 138–141.

3. Сарсембаев А. С. Контрольно-счетные органы муниципальных образований: проблемы организации и функционирования (на примере Омской области) // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2016. № 2 (4). С. 4–9.

4. Немцова Н. В. Кругооборот финансовых потоков муниципального образования / Н. В. Немцова, Н. В. Филина // Экономика и управление в современных условиях. Красноярск: СИБУП, 2015. С. 249–253.