

И.Б. Лагутин

доцент кафедры
финансового права
факультета права
Национального
исследовательского
университета «Высшая
школа экономики»,
кандидат юридических
наук

Новый закон о контрольно- счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: особенности и перспективы

Данная статья — это авторский взгляд на вступающий в силу с 1 октября 2011 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Автором анализируются не только нормы данного закона, но и региональное законодательство. В статье показаны перспективы реализации закона на региональном уровне.

Ключевые слова: финансовый контроль, региональный финансовый контроль, принципы регионального финансового контроля.

С 1 октября 2011 г. вступает в силу Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Закон № 6-ФЗ).

На современном этапе в ряде субъектов Российской Федерации происходит укрепление статуса органов финансового контроля законодательной власти, что вызывает изменение отношения к данному институту. Реформа местного самоуправления находится на стадии завершения, но процесс модернизации финансово-контрольных органов продолжается, контрольные учреждения представительных органов власти созданы лишь в некоторых муниципальных образованиях. Существует достаточно много противоречий, связанных с необходимостью и обоснованностью образования органов внешнего финансового контроля во всех муниципалитетах России¹, большинство бюджетов которых на 60–70% состоят из межбюджетных трансфертов.

¹ По данным Минюста России, по состоянию на 1 января 2008 г. в государственный реестр муниципальных образований включено 24 136 муниципальных образований, из них 1790 муницип-

В свою очередь, контрольно-счетные органы ряда субъектов Российской Федерации также нуждаются в совершенствовании организационной структуры и нормативного регулирования². В различных субъектах Федерации они обладают разным статусом, численностью, уровнем финансирования и пр., что часто не дает возможности для эффективного осуществления финансового контроля над публичными бюджетными средствами на региональном уровне. По-прежнему существует дублирование полномочий между финансово-контрольными органами законодательной и исполнительной власти.

Общая численность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации составляет 83, из них: *контрольно-счетных палат* — 51; *счетных палат* — 24; *контрольно-счетных комиссий* — 2 (Контрольно-счетная комиссия Тамбовской областной Думы и Контрольно-счетная комиссия Липецкой области); *контрольно-бюджетных палат* — 2 (Контрольно-бюджетная палата Законодательной Думы Хабаровского края и Контрольно-бюджетная палата Государственной Думы Астраханской области); *контрольная палата* — 1 (Контрольная палата Государственной Думы Томской области); *контрольный комитет* — 1 (Контрольный комитет Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)); *государственный контрольный комитет* — 1 (Государственный контрольный комитет Удмуртской Республики); *государственная счетная палата* — 1 (Государственная счетная палата Республики Марий Эл).

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований можно разделить на две категории: первые — организационно и функционально обособленные; вторые — являющиеся составной частью законодательных (представительных) органов власти или подразделениями их аппаратов и не наделенные статусом юридического лица³. Из 83 внешних финансово-контрольных органов субъектов Российской Федерации только 64 имеют статус юридического лица (77% от общей численности).

Принятый Закон № 6-ФЗ своей целью имеет «установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований» (ст. 1). Данный закон призван отрегулировать отношения, связанные с осуществлением на местах внешнего финансового контроля (контроля законодательной (представительной) власти). Следовательно, на финансовый кон-

ципальных районов, 521 городской округ, 1733 городских поселения, 19 858 сельских поселений, 234 внутригородские территории городов федерального значения. На 1 января 2009 г. в России насчитывалось уже 24 151 муниципальное образование. На момент подготовки работы, по разным данным, внешние контрольные органы были созданы в 1–16,3% муниципальных образований. Однако единого учета в стране не ведется (процесс создания Государственной информационно-аналитической системы контрольно-счетных органов Российской Федерации (ГИАС КСО) на момент подготовки статьи еще продолжался), следовательно, эти цифры очень приблизительные. Более того, в настоящее время в России повсеместно сокращается количество муниципальных образований, происходит их укрупнение.

² В 2009 г. внесены изменения в 40%, а 2010 г. — уже в 60% законов. В четырех субъектах Российской Федерации в 2010 г. приняты новые законы о контрольно-счетных органах.

³ См. подр.: Ялбулганов А.А. Финансово-контрольные региональные органы. Комментарий законодательства // Гражданин и право. 2002. № 11/12 (29, 30). С. 18.

троль, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, он не распространяется⁴.

Указанный закон — это первый подобного рода нормативный акт, так как он закрепляет единые принципы организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что само по себе является необычным. Раньше федеральное законодательство регулировало эти уровни власти по отдельности⁵.

Закон № 6-ФЗ был призван решить многие существующие в системе внешнего финансового контроля проблемы, а именно: различие в правовом статусе региональных контрольно-счетных органов различных субъектов, создание единых требований к их организации и деятельности. Региональные и местные власти в ряде субъектов Российской Федерации, не желающие усиления органов финансового контроля законодательной (представительной) власти, будут вынуждены привести эти органы в соответствие с требованиями закона.

Однако откровенно слабым местом данного нормативного акта является обтекаемость, т.е. неконкретность отдельных норм, что существенно снизит его практическую результативность. Например, п. 7 ст. 3 устанавливает, что «контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица», а п. 8 этой же статьи, определяет, что «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». Однако при сложившейся в России двухуровневой системе местного самоуправления, где ключевое значение среди муниципальных образований продолжают играть муниципальные районы, на уровне которых часто аккумулируются достаточно значительные бюджетные средства и полномочия по привлечению заемных средств (что достаточно часто используется), лишь органы внешнего финансового контроля могут иметь статус юридического лица. Данное положение закона является достаточно спорным.

В законе разделяются принципы организации и принципы деятельности контрольно-счетных органов. Принципы деятельности закрепляются в ст. 4: «Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности»⁶. Принципы организации отдельно не определяются, а распределены практически по всему закону. Закон закрепляет только пять основных принципов деятельности контрольно-счетных органов.

Все указанные принципы ранее были прописаны в специальном документе — Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской

⁴ В настоящее время примерно один из десяти существующих в субъектах Российской Федерации органов финансового контроля относится к законодательной (представительной) власти, а остальные — к исполнительной.

⁵ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁶ *Объективность, независимость, гласность* — это принципы, закрепленные в Лимской декларации руководящих принципов контроля.

Федерации, – принятом IV Конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 5 декабря 2002 г.

Принцип законности (п. 2.1) — это обязательное законодательное обеспечение деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля, которое необходимо для качественной реализации возложенных на них задач, а также строгое и точное соблюдение сотрудниками контрольно-счетных органов действующего законодательства при реализации возложенных на них полномочий.

Принцип объективности (п. 2.3) представляет собой:

- ♦ строгое соответствие действий сотрудников контрольно-счетных органов принципам служебного поведения государственных и муниципальных служащих, установленным процедурам проведения контроля;

- ♦ организацию самоконтроля, регулярную оценку правомерности и эффективности собственной деятельности;

- ♦ недопущение предвзятости или предубежденности против наличия (отсутствия) негативных аспектов в деятельности проверяемых объектов, исключение каких-либо особых мотивов (корысть, политический заказ и т.п.) при проведении контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий;

- ♦ беспристрастность и обоснованность выводов по результатам проверок, подтверждение их данными, содержащими достоверную и официальную информацию.

Принцип эффективности в декларации не определяется, но он частично закрепляется в Законе № 6-ФЗ. Так, устанавливается правовой механизм защиты этого принципа. Пункт 6 ст. 18 определяет, что контрольно-счетная палата субъекта Российской Федерации осуществляет «анализ деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований» и дает «рекомендации по повышению эффективности их работы», такими же полномочиями п. 7 этой же статьи наделяет Счетную палату Российской Федерации по отношению к контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации.

Принцип независимости (п. 2.2) выражается в организационной, функциональной и финансовой независимости контрольно-счетных органов.

Принцип гласности (п. 2.5) проявляется:

- ♦ в открытости деятельности контрольно-счетных органов, что предусматривает информированность общества о результатах их деятельности;

- ♦ в обязательном предоставлении итоговых (годовых) и текущих отчетов органов регионального финансового контроля структурам, которым они подотчетны (законодательным, представительным органам), а также другим органам, например осуществляющим надзор за их деятельностью;

- ♦ в регулярном опубликовании в средствах массовой информации отчетных материалов о результатах проверок, а также информации о принятии мер по устранению выявленных нарушений (за исключением информации, содержащей конфиденциальные сведения, доступ к которым ограничен действующим законодательством);

- ♦ в обязательном законодательном закреплении процедуры обнародования результатов контроля.

Анализ Закона № 6-ФЗ позволяет сделать вывод, что в его содержании нет четкого разделения принципов организации и принципов деятельности контрольно-счетных органов, что существенно снижает дальнейшую их реализацию. Например, принцип независимости является универсальным принципом и включает в

себя независимость деятельности контрольно-счетных органов (самостоятельное планирование контрольных мероприятий и пр.) и организационную независимость (финансовую, независимость от исполнительной власти и др.). Более того, в законе не закрепляются такие важнейшие принципы, как системность и ответственность⁷, которые упоминаются в Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Что касается состава и структуры контрольно-счетных органов, то Закон № 6-ФЗ не предлагает ничего нового. Подобная структура встречается в большинстве законов о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и даже в ряде положений о муниципальных контрольно-счетных органах. Закон № 6-ФЗ не устанавливает даже минимальные требования по численности, определяя лишь, что «срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливается соответственно законом субъекта РФ или муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее чем срок полномочий законодательного (представительного) органа» (п. 4 ст. 5).

К несомненным плюсам закона можно отнести правовое закрепление основных полномочий контрольно-счетных органов, среди которых можно выделить контроль за «результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета», а также оценку «эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств бюджета» (п. 1 ст. 9).

Помимо финансового контроля за контрольно-счетными органами закрепляются и общие управленческие полномочия: «контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности» (п. 1 ст. 9). Это не является непосредственно финансовым контролем, но тесно взаимосвязано.

Контрольные мероприятия в законе представлены в виде форм осуществления. Статья 10 называется «Формы осуществления контрольно-счетными органами внешнего государственного и муниципального контроля финансового контроля». В этой статье определяется, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется «в форме контрольных и экспертно-аналитических мероприятий». Данные формы, хотя они в законах субъектов о контрольно-счетных органах так и не называются (чаще встречаются виды контрольных мероприятий)⁸, в них представлены. Не составляют исключения и соответствующие муниципальные правовые акты. Например, в ст. 17 «Формы государственного финансового контроля» Закона Нижегородской области от 9 марта

⁷ В ряде законов субъектов Российской Федерации давно закреплены и другие принципы внешнего финансового контроля, например *принцип скоординированности действий*. См., напр.: Закон Волгоградской области от 4 декабря 2008 г. № 1800-ОД «О финансовом контроле на территории Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2008. № 231–232. Закон Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» (Правовая среда. 2010. № 26 (1148). Приложение к газете «Нижегородские новости». 12 марта 2010 г. № 42 (4414)) разделяет основные принципы на *принципы организации* и *принципы осуществления* государственного финансового контроля.

⁸ См., напр., ст. 18 Закона Нижегородской области «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области».

2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» к формам относятся предварительный, текущий и последующий контроль⁹.

В Законе № 6-ФЗ определяется следующее.

♦ *Предварительный контроль* осуществляется органами государственного финансового контроля в ходе составления, обсуждения и утверждения проектов законов и иных нормативных правовых актов Нижегородской области.

♦ *Текущий контроль* осуществляется органами государственного финансового контроля в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения областного бюджета, а также на стадии совершения хозяйственных и финансовых операций по использованию финансовых и материальных средств.

♦ *Последующий контроль* осуществляется органами государственного финансового контроля в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении областного бюджета, а также по итогам совершения хозяйственных операций с финансовыми и материальными средствами¹⁰.

То, что подразумевается в Законе № 6-ФЗ под формами осуществления финансового контроля, в ст. 18 Закона Нижегородской области от 9 марта 2010 г. № 36-З «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области» называется «виды контрольных мероприятий». Выделяются следующие виды контрольных мероприятий:

♦ ревизия (комплексная проверка), которая представляет собой взаимосвязанное изучение экономической и юридической сторон деятельности объекта контроля с целью определения законности и эффективности хозяйственных и финансовых операций;

♦ проверка, которая представляет собой контрольное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности объекта контроля с целью определения законности и эффективности хозяйственных и финансовых операций;

♦ встречающая проверка, которая представляет собой сличение записей, документов и иных данных в организациях, получивших от объекта контроля денежные средства, материальные ценности или документы с соответствующими записями, документами и иными данными объекта контроля;

♦ аудит эффективности использования финансовых и материальных средств, который представляет собой анализ и оценку деятельности объектов контроля в целях определения экономичности и результативности использования ими финансовых и материальных средств для выполнения возложенных на них функций и реализации поставленных перед ними задач.

К сожалению, помимо путаницы с терминологией, в Законе № 6-ФЗ есть и другие упущения. Закон ограничивается лишь определением общих направлений деятельности контрольно-счетных органов — контрольное и экспертно-аналитическое — и никак их не раскрывает. Существенным было бы уточнение этих

⁹ Практически в законе Нижегородской области повторяются нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, а именно, ст. 265 «Формы финансового контроля, осуществляемого законодательными (представительными) органами», где также выделяются три формы контроля (предварительный, текущий и последующий).

¹⁰ То же и в Законе Нижегородской области «О государственном финансовом контроле в Нижегородской области».

направлений, их правовой статус. Нужно учитывать и тот факт, что в региональном законодательстве сейчас можно встретить примеры правового закрепления такого контрольного мероприятия, как аудит эффективности, а в Законе № 6-ФЗ он даже не упоминается.

В Законе Пермского края «О Контрольно-счетной палате Пермского края» дается следующее определение аудита эффективности: «проверка деятельности органов государственной власти Пермского края и получателей бюджетных средств с целью определения эффективности расходования ими бюджетных средств и использования имущества, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач»¹¹. В рассмотренном выше законе Нижегородской области определяется, что «аудит эффективности использования финансовых и материальных средств... представляет собой анализ и оценку деятельности объектов контроля в целях определения экономичности и результативности использования ими финансовых и материальных средств для выполнения возложенных на них функций и реализации поставленных перед ними задач». В Законе Калужской области «О Контрольно-счетной палате Калужской области» закрепляется, что «аудит эффективности — направление финансового контроля деятельности органов государственной власти и получателей бюджетных средств в целях определения эффективности использования ими бюджетных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и поставленных задач»¹².

В Законе Ульяновской области от 10 октября 2008 г. № 170-ЗО «О Счетной палате Ульяновской области» определение аудита эффективности не раскрывается, но указывается, что аудит эффективности распространяется в отношении:

- 1) средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- 2) средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;
- 3) предоставляемых налоговых льгот (не только в отношении региональных налогов, но и в отношении налогов, зачисляемых в бюджеты муниципальных образований);
- 4) имущества субъекта Российской Федерации.

В статье 19 того же закона Нижегородской области указывается, что «аудит эффективности использования финансовых и материальных средств включает в себя:

- 1) анализ и оценку экономичности использования объектом контроля средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области, затраченных на достижение результатов его деятельности;
- 2) анализ и оценку результативности деятельности объекта контроля по выполнению поставленных перед ним задач, достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями с учетом объема выделенных для этого средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Нижегородской области».

Законом № 6-ФЗ определяется, что помимо Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов в качестве источника правового регулирования деятельности контрольно-счетных органов

¹¹ Закон Пермского края от 30 июля 2007 г. № 78-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края» (в ред. от 7 октября 2009 г.) // Звезда. 2007. № 121.

¹² Закон Калужской области от 26 марта 1999 г. № 3-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Калужской области» (в ред. от 30 сентября 2008 г.) // Весть. 2008. № 357–359.

выступают не имевшие раньше юридической силы и носившие рекомендательный характер (часто являвшиеся документами для внутреннего пользования) стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Им посвящена ст. 11 Закона № 6-ФЗ.

Что касается непосредственно деятельности (планирования работы, исполнения требований должностных лиц контрольно-счетных органов, предоставления информации по запросам контрольно-счетных органов, гарантии прав проверяемых органов и организаций), то и в этой части закон не внес ничего кардинально нового, однако положительным моментом является унификация этой деятельности и создание для нее единых требований. Например, устанавливается срок (один месяц), в течение которого орган должен «уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах» (п. 3 ст. 16). Однако судебная практика показывает, что проблемы все равно будут возникать, так как закон по-прежнему не закрепил, какой срок является моментом отправления уведомления.

Например, Арбитражный суд Пермского края¹³ признал незаконными действия Контрольно-счетной палаты г. Перми об отказе в рассмотрении протокола разногласий на акт проверки (предусмотренный регламентом палаты) и обязал устранить нарушения прав и законных интересов заявителя Департамент образования Администрации г. Перми. Контрольно-счетная палата обосновала отказ истечением 10-дневного срока обжалования, однако с какого момента отсчитывается срок, регламентом палаты не установлено. В связи с этим суд руководствовался ст. 6.1 Налогового кодекса Российской Федерации и нормой Федерального закона «О бухгалтерском учете», в которой прописано, что днем представления считается дата отправки почтового отправления с описью вложения, а не получения, как решила палата. Закон № 6-ФЗ не решил даже и эту часто возникающую на практике проблему. В этой части некоторые законы субъектов Российской Федерации давно опередили принятый Закон № 6-ФЗ¹⁴. Но это лишь иллюстрация возможных проблем, поскольку на практике их будет значительно больше.

Положительным моментом в Законе № 6-ФЗ является попытка правового закрепления системы взаимодействия контрольно-счетных органов различного уровня между собой и с другими государственными органами. Статья 18 четко определяет, что взаимодействие — это право контрольно-счетных органов, а не обязанность. Практика покажет, насколько в дальнейшем улучшится система взаимодействия, которая для финансового контроля имеет немаловажное значение.

В целом, подводя итог, можно заключить, что Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образова-

¹³ Решение Арбитражного суда Пермского края от 25 января 2008 г. Дело № А50-15807/2007.

¹⁴ Такая норма предусмотрена в ст. 1 Закона Брянской области от 12 апреля 2006 г. № 25-З «О Контрольно-счетной палате Брянской области»; ст. 1 Закона Волгоградской области от 11 февраля 1997 г. № 131-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Волгоградской области» (в ред. от 29 ноября 2010 г. № 2124-ОД); ст. 1 Закона Пермского края от 30 июля 2007 г. № 78-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края» (в ред. от 7 октября 2009 г. № 500-ПК); ст. 1 Закона Челябинской области от 24 ноября 2005 г. № 434-ЗО «О Контрольно-счетной палате Челябинской области» (в ред. от 26 августа 2010 г. № 622-ЗО).

ний», хотя и является новаторским, ничего инновационного в действующую систему контрольно-счетной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований не внесет.

Большинство существующих законов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов о контрольно-счетных органах ему уже в большей части соответствуют¹⁵, остальные до 1 октября 2011 г. должны быть приведены в соответствие. Данный закон не решит, к сожалению, самую главную проблему, а именно: что делать с внешним муниципальным финансовым контролем, которого в настоящее время практически не существует. Муниципальные контрольно-счетные органы в зависимости от региона представлены отдельными учреждениями различного вида и статуса.

Исследуемый закон напрямую не обязывает все муниципалитеты создать свои контрольно-счетные органы и не устанавливает ответственность за их несоздание. В законе даже не предлагаются варианты, в каком виде они должны быть организованы. Для некоторых муниципальных образований, возможно, оптимальным было бы не создание контрольно-счетного органа, а, например, введение единичной должности муниципального аудитора (или ревизора муниципального образования), но закон ничего такого не предусматривает. Сам Закон № 6-ФЗ содержит большое количество рекомендательных и отсылочных норм на нормативные акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты, что существенно усложнит его дальнейшую реализацию.

¹⁵ Многие контрольно-счетные палаты субъектов Российской Федерации непосредственно участвовали в подготовке проекта данного закона, а именно давали заключение на этот проект и свои рекомендации по его улучшению.