

МЕСТО КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Р. Н. Ахметвалеев

ООО «Нефтегазовая компания «Итера»» (г. Москва)

Поступила в редакцию 15 апреля 2011 г.

Аннотация: в статье раскрываются некоторые проблемы и пути повышения эффективности государственного финансового контроля на региональном уровне: цели и принципы организации деятельности контрольно-счетных органов; функции, задачи и сфера их деятельности; контрольные полномочия и форма их реализации; права, обязанности и ответственность должностных лиц контрольно-счетных органов; принципы взаимодействия с другими контрольными органами.

Ключевые слова: система организации финансового контроля, государственный финансовый контроль, счетная палата, контроль бюджета, финансирование региона.

Abstract: the technique of the financial control must to be constructed taking into account its adequacy to tasks in view and existing control body. Substantive provisions should be: the purposes and principles of the organisation of activity of control bodies, duties and responsibility of officials, interaction with other control bodies.

Key words: system of the organisation of the financial control, the state financial control, Audit Chamber, the budget control, region financing.

В соответствии с разделом IX Бюджетного кодекса Российской Федерации все формы государственного финансового контроля (предварительный, текущий и последующий) осуществляют законодательные (представительные) органы государственной власти. Для реализации контрольных полномочий в финансовой сфере законодательные (представительные) органы власти наделены соответствующими правами, в том числе правом создавать собственные контрольные органы (ст. 265 БК РФ).

Правовой основой деятельности контрольно-счетных органов, создаваемых законодательными (представительными) органами, являются следующие положения Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ):

– в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят в том числе контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов (ст. 151 БК РФ);

– создание таких органов предусмотрено в целях проведения внешнего аудита бюджета (ст. 265 БК РФ);

– в их компетенцию входит осуществление контроля за исполнением соответствующих бюд-

жетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, проведение экспертизы проектов указанных бюджетов, программ и иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства субъекта РФ (ст. 157 БК РФ);

– законодательный (представительный) орган субъекта может поручить контрольному органу субъекта РФ провести проверку финансового состояния получателя государственных гарантий (ч. 8 ст. 177 БК РФ).

Цели и задачи контрольно-счетных органов определены Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» и региональным законодательством.

Определенный опыт становления института контрольно-счетных органов уже накоплен в субъектах Федерации. В большинстве субъектов РФ, в соответствии с региональными законами о контрольно-счетных палатах, указанные органы являются постоянными органами государственного финансового контроля, образуются законодательными (представительными) органами субъектов РФ, подотчетны им и создаются в форме юридического лица (Закон Мурманской области от

24 апреля 1997 г. № 56-02-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области» (ред. от 05.11.2002 г. № 364-01-ЗМО); Закон Амурской области от 18 января 1996 г. № 59-03 «О контрольно-счетной палате Амурской области» (ред. от 28.12.1998 г. № 119-03); Закон Тюменской области от 20 мая 1996 г. № 42 «О Счетной палате Тюменской области» (ред. 16.02.2004 г. № 199)).

В ряде региональных законов о контрольно-счетных органах предусмотрены формулировки в отношении статуса указанных органов – «наделены правами юридического лица». Указанная норма содержится в законе Магаданской области от 10 ноября 2002 г. № 289-03 (ред. 09.01.2004 г. № 409-03) «О Контрольно-счетной палате Магаданской области»; Законе Еврейской автономной области от 26 июня 2002 г. № 70-03 «О Контрольно-счетной палате Еврейской автономной области»; Законе Иркутской области от 27 ноября 1995 г. № 325 (ред. от 24.03.2004 г.) «О Контрольно-счетной палате Иркутской области». Вместе с тем, в федеральном законодательстве указанная формулировка применяется только в отношении правового статуса законодательного органа субъекта Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (п. 7 ст. 4, п. 4 ст. 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Структурными подразделениями законодательных (представительных) органов субъектов Федерации являются счетные палаты (Корякский автономный округ, Самарская область, г. Санкт-Петербург, Ставропольский край, Ульяновская область, Ненецкий автономный округ). Таким образом, при организации внешнего государственного финансового контроля одни субъекты Федерации пошли по пути создания контрольно-счетных органов в составе аппаратов органов законодательной (представительной власти), а другие – и эта тенденция получает всё большее развитие – по пути создания независимых органов государственного финансового контроля, имеющих статус юридического лица. Начиная с 1995 г. и по настоящее время в субъектах Федерации образованы и действуют 67 контрольно-счетных органов, из которых 16 – функционируют в составе законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, 44 – являются самостоятельными, а положений о

7 контрольно-счетных органах региональные законы не содержат.

При этом в случаях, когда контрольно-счетные палаты являются самостоятельными юридическими лицами, региональные законы содержат норму о том, что контрольно-счетный орган обеспечивает единую систему контроля. Так, например, ст. 10 Закона г. Москвы № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» устанавливает, что Контрольно-счетная палата Москвы обеспечивает единую систему контроля за исполнением городского бюджета. Аналогичная норма содержится в законе Алтайского края от 19 ноября 2001 г. № 89-ЗС «О Счетной палате Алтайского края», Областной закон Новгородской области от 5 июня 2003 г. № 153-ОЗ «О Счетной палате Новгородской области» (ст. 9), Закон Пензенской области от 7 апреля 1998 г. № 72-ЗПО (ред. от 07.06.2002 г.) «О Счетной палате Пензенской области».

Для реализации контрольных целей и задач контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации осуществляют определенные функции: контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и координационную.

1. *Контрольно-ревизионная функция* является основной функцией контрольно-счетных органов. Она представляет собой главное направление реализации текущего контроля за использованием финансовых и материальных ресурсов, в том числе в процессе исполнения бюджета. Установлены основные критерии контроля: законность использования средств, рациональность, эффективность, своевременность получения, движения и расходования областных финансовых ресурсов, соответствие доходов и расходов установленным плановым показателям, соответствие расходов целевому назначению.

2. *Экспертно-аналитическая функция* заключается в представлении государственными органами своего опыта вне рамок контрольной деятельности. Высказывая свое мнение по законопроектам, счетные органы имеют возможность на раннем этапе указать на возможные финансовые последствия, которые могут возникнуть при практическом применении этих законов или норм. Однако экспертная деятельность счетных палат не должна мешать эффективной контрольной работе, которой должен принадлежать абсолютный приоритет.

3. *Информационная и координационная функция* контрольного органа региона реализуется путем обеспечения законодательного и исполнительного органов власти области информацией по

бюджетно-финансовым вопросам в установленных законом пределах. В ряде регионов контрольно-счетные органы осуществляют информационное обеспечение только законодательных собраний. В Орловской области накоплен определенный положительный опыт в сфере сотрудничества с властями как на законодательном, так и на исполнительном уровнях, отрабатывается механизм взаимодействия с ними и обмена информацией, представляющей обоюдный интерес.

На стадии исполнения бюджета Счетная палата РФ и Минфин России, прежде всего в лице Департамента бюджетной политики, осуществляют текущий государственный финансовый контроль, цель которого – проследить, отвечает ли текущая бюджетная работа органов государственного управления утвержденным целям, задачам, приоритетам бюджетной политики, закрепленным в законе о бюджете. В связи с этим задача Департамента бюджетной политики – отследить факторы, негативно влияющие на исполнение закона о бюджете и обуславливающие отклонения от плановых показателей, с целью разработки превентивных мер в виде поправок к закону о бюджете, которые вносятся в Парламент страны. Счетная палата, со своей стороны, проверяет обоснованность этих поправок и дает заключение по ним для принятия Парламентом сбалансированных и своевременных решений. Этим обеспечивается принцип гибкости управления ежегодным бюджетом и, в целом, государственными финансами с учетом изменяющихся экономических и финансовых условий.

Последующий государственный финансовый контроль (далее – ГФК) может осуществлять только Счетная палата Российской Федерации, так как она является действительно независимым органом, который обязан объективно проанализировать и проконтролировать исполнение федерального бюджета по доходам, а самое главное – по расходам. Более того, задача Счетной палаты во время последующего контроля оценить эффективность произведенных расходов из бюджета.

В современной литературе ученые не раз высказывали мнение о необходимости создания независимых контрольно-счетных органов, а также о наделении региональных контрольно-счетных органов статусом высших органов государственного финансового контроля на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, обосновывая это мнение тем, что подобный статус повысит эффективность контроля. Вместе с тем, Бюджетный кодекс РФ предусматривает систему

органов государственного финансового контроля. Организованные исполнительной властью и ей подотчетные, органы финансового контроля проводят внутренний контроль деятельности ее структур, помогают более эффективно организовать управление государственными ресурсами (157 БК РФ). Наделенные сравнительно более широкими полномочиями контрольные органы при законодательной власти или законодательно выделенные специальные органы независимого государственного финансового контроля (счетные палаты) проводят внешний (не зависимый от исполнительной власти) контроль. Таким образом, контрольно-счетные органы – это государственные органы, которые входят в систему государственного финансового контроля и осуществляют внешний контроль за деятельностью исполнительной власти в сфере распоряжения государственными финансами и имуществом.

В Бюджетном кодексе РФ специально оговариваются права контрольно-счетных органов на получение необходимых им информационных материалов (ст. 265, 217, 223, 241, 292). Так, ст. 265 БК РФ обязывает органы исполнительной власти, органы местного самоуправления предоставлять всю информацию, необходимую контрольно-счетным органам для осуществления их деятельности, в пределах их компетенции по бюджетным вопросам. В частности, уполномоченный исполнительный орган, отвечающий за исполнение бюджета, обязан предоставить контрольно-счетному органу сводную бюджетную роспись (ст. 217 БК РФ), сводный реестр лимитов бюджетных обязательств по всем распорядителям и получателям бюджетных средств (ст. 233 БК РФ), ежеквартальные, полугодовые и годовые отчеты об исполнении бюджета (ст. 241 БК РФ).

Ряд региональных законов предусматривает, что уполномоченный орган, осуществляющий исполнение бюджета субъекта Федерации, другие органы исполнительной власти, организации и т.д. обязаны предоставлять в установленном порядке контрольно-счетному органу информацию, необходимую для обеспечения его деятельности, а также по отдельным запросам контрольно-счетного органа (закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 г. № 31-ЗАО «О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа»; Закон Приморского края от 13 апреля 2000 г. № 89-КЗ «О Контрольно-счетной палате Думы Приморского края»; Закон г. Москвы от 1 ноября 1995 г. № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы»).

Представляется, что положение «а также по отдельным запросам контрольно-счетного органа» необоснованно расширяет круг информации, которую вышеуказанные органы государственной власти и организации обязаны направлять в контрольно-счетные органы. Вместе с тем, согласно ст. 165 БК РФ, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления парламентского контроля, законодательным (представительным) органам в пределах компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, иными нормативными правовыми актами РФ. Следовательно, контрольно-счетные органы имеют право запрашивать информацию только для обеспечения своей деятельности, а отдельные запросы должны, согласно БК РФ, направляться законодательным органом субъекта РФ.

В целом региональные законы о контрольно-счетных органах зачастую дублируют положения Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Однако, согласно ст. 101 Конституции РФ и ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Счетная палата РФ занимает особое место в системе финансового контроля, так как это не зависимый от Правительства РФ, постоянно действующий орган государственного финансового контроля, наделенный полномочиями и подотчетный Федеральному Собранию РФ.

Из обозначенных выше вопросов, как представляется, следует, что Бюджетный кодекс РФ не предусматривает создания высшего органа финансового контроля на уровне субъекта РФ, а предполагает создание системы органов финансового контроля, которая состоит из органов финансового контроля, создаваемых законодательными (представительными) органами власти субъекта РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ. Следует отметить, что необходимость приведения существующей системы организации финансового контроля в соответствие с современными требованиями теории и практики, неразработанность методических вопросов его осуществления по различным направлениям и объектам ставит вопрос об оценке эффективности деятельности контрольно-счетных органов в регионах.

Когда рассматривают вопрос об эффективности любой общественной деятельности, прежде всего имеют в виду адекватность достигнутых в процессе ее осуществления положительных резуль-

татов намеченным целям, степень приближения результата к цели с одновременным учетом произведенных затрат, времени, материальных и денежных средств, трудовых и других ресурсов. Исходя из теоретических позиций ГФК, наиболее существенными факторами повышения его эффективности (в особенности на региональном уровне) являются следующие:

– *совершенствование кадрового обеспечения контроля* посредством повышения квалификации и профессионализма специалистов, осуществляющих контрольно-экономическую работу, совершенствование работы контрольно-счетных органов на местах, подготовки специалистов (аудиторов) по аудиту бюджетных показателей региональных и местных бюджетов;

– *информационное обеспечение, отвечающее аналитическим целям контроля*, гарантирующее полноту и достоверность исходных данных об объекте контроля, широкую гласность принятия решений и исполнения бюджетов различных уровней посредством регулярного освещения в официальной периодической печати текущего исполнения бюджета и отчетов КСП на местах;

– *нормативно-правовое обеспечение контроля*, включающее правовую гарантию выполнения контрольных функций, обязательное добавление в Бюджетный кодекс РФ такой формы финансового контроля, как независимый контроль, а также закрепление обязательности проведения аудита территориальных бюджетов в законодательных актах регионов и уставах муниципальных образований;

– *совершенствование научно-методического обеспечения контроля* в целях повышения его объективности, качества, оперативности и комплексности путем использования различных методов (анализа, экспертизы, оценки). Разработка стандартов по аудиту бюджетных показателей.

Таким образом, при проведении контрольно-финансовых операций первостепенное внимание должно уделяться методическому обеспечению. Например, состав методик, разрабатываемых по направлениям деятельности контрольно-счетных палат субъектов Федерации, может быть следующим:

– методики контроля бюджета: контроль доходной части, контроль расходной части;

– методики контроля внебюджетных фондов: отраслевые, территориальные;

– методики контроля привлеченных средств: контроль кредитов, контроль средств, привлеченных у населения (по займам);

– методики контроля программ: общегородские, межотраслевые программы; отраслевые и целевые программы;

– методики контроля за обращением бюджетных и внебюджетных средств в финансово-кредитных учреждениях.

Методика того или иного вида финансового контроля должна быть построена с учетом ее адекватности поставленным задачам и существующим контрольным органам.

Таковы некоторые проблемы и пути повышения эффективности государственного финансового контроля на региональном уровне. Нам представ-

ляется необходимым ускорить подготовку и принятие проекта Федерального закона «Об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации», основными положениями которого должны быть: цели и принципы организации деятельности контрольно-счетных органов; функции, задачи и сфера их деятельности; контрольные полномочия и форма их реализации; права, обязанности и ответственность должностных лиц контрольно-счетных органов; принципы взаимодействия с другими контрольными органами.

*ООО «Нефтегазовая компания “Итера”»
(г. Москва)*

Ахметвалеев Р. Н., специалист

E-mail: ren_tat@mail.ru

Тел.: +7-910-430-10-98

Oil and Gas Company «Itera» (Moscow)

Akhmetvaleev R. N., Specialist

E-mail: ren_tat@mail.ru

Tel.: +7-910-430-10-98